

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

EM BUSCA DOS DETERMINANTES DO DECLÍNIO DA ECONOMIA  
ARGENTINA NO PERÍODO 1975-2001

ISNARDO RAMALHO DA SILVA

CURITIBA  
2004

ISNARDO RAMALHO DA SILVA

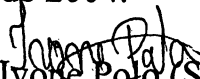
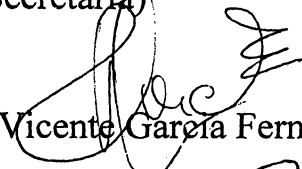

EM BUSCA DOS DETERMINANTES DO DECLÍNIO DA ECONOMIA  
ARGENTINA NO PERÍODO 1975-2001

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Ramón Vicente García Fernández.

CURITIBA  
2004

102 Ata da sessão pública da arguição da Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Econômico. Aos vinte e um dias do mês de setembro de dois mil e quatro, às 14:00 horas, na sala 47 do Setor de Ciências Sociais Aplicadas Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná, Campus III - Jardim Botânico, foram instalados os trabalhos da Banca Examinadora, constituída pelos seguintes Professores: **Ramon Vicente Garcia Fernandez (orientador), Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho e Francisco de B.B. Magalhães Filho**, designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, para arguição da Dissertação de Mestrado apresentada pelo candidato **Isnardo Ramalho da Silva**, intitulada **"Em busca dos determinantes do declínio da economia Argentina no período 1875-2001"**. A sessão teve início com a exposição oral do Mestrando sobre o estudo desenvolvido, tendo o Professor **Ramon Vicente Garcia Fernandez**, na Presidência dos trabalhos, concedido a palavra, em seguida, a cada um dos Examinadores, para realização de suas respectivas arguições. A seguir, o Mestrando apresentou sua defesa. Na sequência, o Professor Presidente retomou a palavra para as considerações finais. Em seguida, reunida sigilosamente, a Banca Examinadora decidiu-se pela aprovação do candidato atribuindo-lhe as seguintes notas: Professor **Ramon Vicente Garcia Fernandez (9,7), Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho (9,7), Francisco de B.B. Magalhães Filho (9,7)**, do que resulta a **média (9,7), equivalente ao conceito (A)**. Em seguida, o Senhor Presidente declarou aprovado, o Mestrando **Isnardo Ramalho da Silva**, que recebeu o título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração **Políticas de Desenvolvimento**. Nada mais havendo a tratar foi encerrada a sessão da qual eu, Ivone Polo Portela, secretária, lavrei a presente Ata que será assinada por mim e pela Comissão Examinadora. Curitiba, 21 de setembro de 2004.

  
Ivone Polo (Secretária)  
Prof. Ramon Vicente Garcia Fernandez (Presidente)  
Prof. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho  
Prof. Francisco de B.B. Magalhães Filho  
CONFERE COM  
DATA 28/04/05  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
CMDE - COORDENAÇÃO DO CURSO DE PÓS -

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à CAPES, por me conceder o apoio financeiro necessário para minha dedicação exclusiva ao curso de mestrado e para a realização da presente dissertação.

Gostaria de demonstrar ao Prof. Ramón a minha gratidão por me brindar com seu incentivo e paciência na leitura do material, bem como por seus valiosos conselhos e sugestões. Faço questão de estender meus agradecimentos aos demais professores do curso de mestrado em desenvolvimento econômico, que contribuíram significativamente para ampliar minha percepção da diversidade de pontos de vista presentes no conhecimento econômico. Durante a leitura do presente trabalho poderão encontrar refletidas (espero que dignamente) parte do imenso conhecimento que me foi transmitido por cada um de vocês. À Ivone, secretária do curso, agradeço sua prestatividade e gentileza sempre que precisei de sua ajuda.

O conhecimento que adquiri durante os dois anos de mestrado seria incompleto sem a importante contribuição dos meus amigos de curso. Agradeço a todos eles pelas importantes discussões acadêmicas (e também não-acadêmicas) que me tornaram uma pessoa e um profissional melhor preparado. Em especial gostaria de agradecer aos meus amigos Márcio Cruz e Hélio Afonso, com quem tive o prazer de compartilhar muitos momentos de debate, estudo e de alegrias.

Por fim, agradeço à minha namorada, Daisy Villarroel, por sua paciência, pelo seu constante incentivo e pela ajuda com material bibliográfico e ao meu irmão Leonardo, sempre disposto a me dar uma palavra de apoio.

Este trabalho é dedicado aos meus pais, que não pouparam esforços para tornar esse momento possível.



*(...) most economists writing during the first three decades of this century would have placed Argentina among the most advanced countries – with Western Europe, the United States, Canada and Australia. To have called Argentina “underveloped” in the sense that word has today would have been considered laughable. Not only was per capita income high, but its growth was also one of the highest in the world.*

CARLOS DÍAZ ALEJANDRO

Introdução ao livro *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, 1970.

*La Argentina resucita con demasiada rapidez, tal vez porque se acostumbró a morir con demasiada asiduidad. Pero algunas secuelas quedan siempre, forzosamente, de semejantes porrazos.*

JOAQUÍN MORALES SOLÁ

Diario La Nación, 02/05/2004.

*Los argentinos, como usted sabe, nos caracterizamos por creer que tenemos siempre la verdad. A esta casa vienen muchos argentinos queriéndome vender una verdad distinta, como si fuese la única. ¿Y yo, qué quiere que haga? ¡Les creo a todos!*

JUAN D. PERÓN

Em entrevista concedida ao escritor Tomás Eloy Martínez em 26/03/1970.

## SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS .....	viii
LISTA DE GRÁFICOS .....	x
RESUMO.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUÇÃO .....	1
 1. A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO ARGENTINO ENTRE 1880 E 1973...	 4
1.1. A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO NACIONAL E O DESENVOLVIMENTO BASEADO NA ESTRATÉGIA AGRÁRIO-EXPORTADORA (1880-1930).....	4
1.2. GOLPE DE ESTADO, RETORNO DA ORDEM CONSERVADORA E O INÍCIO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (1930-1943) .....	23
1.3. A ASCENÇÃO DE PERÓN E OS DOIS PRIMEIROS GOVERNOS PERONISTAS (1943-1955).....	31
1.4. CRESCIMENTO ECONÔMICO SOB INSTABILIDADE POLÍTICA (1955- 1973).....	42
 2. O INÍCIO DA DERROCADA ARGENTINA (1973-1983) .....	 55
2.1. ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS .....	55
2.1.1. O Fracasso da Segunda Experiência Peronista (1973-1976) .....	55
2.1.2. Repressão e Liberalismo Econômico Durante o “Processo de Reconstrução Nacional” (1976-1983) .....	65
2.2. DETERMINANTES PARA O INSATISFATÓRIO DESEMPENHO ECONÔMICO ARGENTINO NO PERÍODO 1975-1983.....	83
2.2.1. Choques Externos.....	84
2.2.2. A Conflitividade Social Como Fonte de Instabilidade Institucional e Econômica .....	88
2.2.3. Equívocos na Gestão Econômica Peronista .....	96
2.2.4. O Excessivo Poder do Estado no Período 1976-1983 .....	100

2.2.5. A Implantação de Reformas Inspiradas no Pensamento Liberal.....	105
2.2.6. Equívocos na Gestão Macroeconômica dos Militares.....	110
2.2.6.1 O Mau Gerenciamento das Contas Públicas .....	113
2.2.6.2 As Elevadas Taxas de Juros .....	115
2.2.6.3 A Explosão do Endividamento Externo .....	119
2.2.6.4 A Abrupta Queda das Tarifas e a Sobrevalorização Cambial .....	121
2.2.6.5 A Drástica Redução dos Salários Reais.....	125
2.3. BALANÇO DO PERÍODO 1975-1983 .....	127
<b>3. A DESILUSÃO DEMOCRÁTICA E O APROFUNDAMENTO DA CRISE (1983-1989)</b> .....	<b>130</b>
3.1. ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS .....	130
3.1.1. O Retorno à Democracia como Euforia e Desilusão – O Governo de Raúl Alfonsín (1983-1989).....	130
3.2. DETERMINANTES PARA O INSATISFATÓRIO DESEMPENHO ECONÔMICO ARGENTINO NO PERÍODO 1983-1989.....	144
3.2.1. Choques Externos.....	145
3.2.2. A Conflitividade Social e Política.....	149
3.2.2.1. O Conflito Com os Militares.....	152
3.2.2.2. O Conflito Com os Sindicalistas .....	154
3.2.2.3. Os Conflitos Distributivos e a Postura dos Empresários .....	157
3.2.2.4. Os Conflitos Políticos .....	161
3.2.3. Equívocos na Gestão Macroeconômica.....	164
3.2.4. Os Efeitos da Crise da Dívida Externa Sobre o Déficit Público e o Balanço de Pagamentos .....	173
3.2.5. O Atraso na Realização das Reformas Estruturais .....	178
3.2.6. Aspectos da Política Exterior Argentina Durante a Presidência de Alfonsín .....	183
3.3. BALANÇO DO PERÍODO 1983-1989 .....	184
<b>4. A ASCENÇÃO E QUEDA DO REGIME DE CONVERSIBILIDADE (1989-2001)</b> .....	<b>188</b>
4.1. ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS .....	188
4.1.1. As Dificuldades dos Primeiros Anos do Governo de Carlos S. Menem e o Início do Processo de Reformas Estruturais (1989-1991).....	188
4.1.2. O Regime de Conversibilidade Como Caso de Sucesso (1991-1998).....	197
4.1.3. O Regime de Conversibilidade Como Caso de Fracasso (1999-2001).....	215

4.2. FATORES DETERMINANTES PARA O INSATISFATÓRIO DESEMPENHO ECONÔMICO ARGENTINO NO PERÍODO 1989-2001.....	229
4.2.1. Choques Externos.....	229
4.2.2. O Problema Fiscal e o Endividamento Externo.....	234
4.2.3. A Rigidez do Regime de <i>Currency Board</i> , a Sobrevalorização do Peso Argentino e o Endividamento Externo.....	242
4.2.4. As Políticas “Neoliberais” .....	249
4.2.4.1 Liberalismo De Mais.....	250
4.2.4.2 Liberalismo De Menos.....	256
4.2.5. Problemas de Ordem Política e Institucional.....	259
4.2.5.1 As Deficiências do Sistema Político .....	261
4.2.5.2 A Corrupção .....	265
4.2.6. Desincentivo ao Investimento Produtivo .....	268
4.2.7. A Atuação do FMI.....	270
4.3. BALANÇO DO PERÍODO 1989-2001 .....	273
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>276</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>282</b>

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> - Evolução do PIB <i>per capita</i> de Países Seleccionados (em dólares internacionais a preços de 1980) .....	5
<b>TABELA 2</b> - Exportações e Importações Argentinas - 1875-1914 (Médias Anuais em Milhões de Peso-Ouro) .....	15
<b>TABELA 3</b> - Evolução da Economia Argentina entre 1913 e 1929 (Variação % Média Anual) .....	17
<b>TABELA 4</b> - Estrutura do PIB Argentino - 1900-29 (a preços de 1937) .....	21
<b>TABELA 5</b> - Evolução do PIB Argentino - 1946-1955 (Em Var. % e em Milhões de pesos de 1950) .....	38
<b>TABELA 6</b> - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1946-1955 .....	40
<b>TABELA 7</b> - Taxas Médias de Crescimento do PIB Real Global e Setorial - 1927-1965 .....	47
<b>TABELA 8</b> - Balanço de Pagamentos - 1951-1966 (Médias anuais em milhões de dólares correntes) .....	49
<b>TABELA 9</b> - Evolução do PIB e das Taxas de Inflação - 1966-1973 (% a.a.) .....	51
<b>TABELA 10</b> - Volume da Produção Manufatureira - 1966-1973 (1960 = 100) .....	52
<b>TABELA 11</b> - Evolução do PIB <i>per capita</i> de Países Seleccionados (em dólares internacionais a preços de 1980) .....	56
<b>TABELA 12</b> - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1970-1975 .....	60
<b>TABELA 13</b> - Evolução do PIB Argentino - 1975-1983 (Var. % a.a. e em Austrais de 1970) .....	66
<b>TABELA 14</b> - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1975-1983 .....	69
<b>TABELA 15</b> - Evolução da Dívida Externa Argentina - 1975-1983 (em US\$ Milhões) .....	76
<b>TABELA 16</b> - Variação nos Componentes do PIB Argentino - 1975/1983 .....	133
<b>TABELA 17</b> - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1983-1989 .....	134

<b>TABELA 18</b> - Crescimento da Dívida Externa de Alguns Países da América Latina (em US\$ Milhões).....	135
<b>TABELA 19</b> - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1989-1991 .....	192
<b>TABELA 20</b> – Principais Privatizações .....	194
<b>TABELA 21</b> - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1991-1995 .....	202
<b>TABELA 22</b> - Orçamento do Setor Público Consolidado (em % do PIB).....	205
<b>TABELA 23</b> - Financiamento dos Requerimentos Externos da Economia Argentina (em US\$ milhões).....	209
<b>TABELA 24</b> - Balanço de Pagamentos (em US\$ milhões) .....	212
<b>TABELA 25</b> - Comparativo entre o Desempenho Econômico nos Anos 90 e Anos 80 .....	215
<b>TABELA 26</b> - Receitas Fiscais com Privatizações Nacionais e Provinciais (em US\$ Milhões).....	219
<b>TABELA 27</b> - Evolução dos Componentes da Demanda Global - 1999-2002 (Var. %). .....	221
<b>TABELA 28</b> - Composição do PIB Argentino - 1991-2002 .....	226

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> - Evolução do PIB Argentino no Período 1930-1943 (Var. %) .....	26
<b>GRÁFICO 2</b> - Evolução do PIB de 6 Países Latino-Americanos - 1929-1950 (1913=100).....	37
<b>GRÁFICO 3</b> - Evolução do PIB Argentino no Período 1955-1973 (Var. % e 1986=100).....	44
<b>GRÁFICO 4</b> - Evolução do PIB <i>per capita</i> Argentino no Século XX (1900 = 100) .....	63
<b>GRÁFICO 5</b> - Evolução da Dívida Externa Argentina - 1970-1983 (US\$ Milhões e em % do PIB).....	73
<b>GRÁFICO 6</b> - Exportações e Importações Argentinas - 1975-1983 (US\$ Bilhões)....	75
<b>GRÁFICO 7</b> – Desempenho do Setor Industrial - 1976-1983 (PIB Industrial a Preços de 1970 e Emprego Industrial - 1970 = 100).....	78
<b>GRÁFICO 8</b> - Evolução da Taxa de Inflação ao Consumidor - Jan/1983-Jul/1989 (Var. % a.m.) .....	137
<b>GRÁFICO 9</b> - Inflação ao Consumidor - Jan/1988-Mar/1991 (var. % a.m.) .....	190
<b>GRÁFICO 10</b> - Evolução do Índice de Preços ao Consumidor (Var. % a.a.).....	201
<b>GRÁFICO 11</b> - Evolução da Taxa Anual de Crescimento do PIB Argentino - 1991-2002 .....	202
<b>GRÁFICO 12</b> - Evolução das Exportações Argentinas e Participação do Brasil no Total - 1990-2002 (Em US\$ Milhões e % do Total).....	204
<b>GRÁFICO 13</b> - Crescimento dos Gastos Públicos do Governo Federal e das Províncias - 1991-2002 (1991 = 100).....	206
<b>GRÁFICO 14</b> - Desemprego e Sub-Emprego - 1990-2002 (em % da PEA) .....	210
<b>GRÁFICO 15</b> - Evolução das Importações e do PIB - 1990-1998 (em US\$ Milhões e 1990=100).....	213
<b>GRÁFICO 16</b> - Evolução do PIB Trimestral Dessazonalizado - 1997-2002 (var. % em relação ao mesmo trimestre do ano anterior).....	216

<b>GRÁFICO 17</b> - População Abaixo da Linha de Pobreza e Desemprego – Mai/1991-Out/2002 (% da população e % da PEA) .....	218
<b>GRÁFICO 18</b> - Indicadores de Risco-País Dos Países Emergentes e da Argentina - Dez/1995-Dez/2001 (em pontos-base) .....	223
<b>GRÁFICO 19</b> - Evolução do Estimador Mensal Industrial Dessazonalizado - Jan/1998-Dez/2002 (1997=100).....	224



## RESUMO

Ao se analisar o colapso econômico e político argentino ocorrido nos últimos dias de 2001 é tentador restringir o campo de análise aos eventos ocorridos durante a década de noventa, em especial ao Regime de Conversibilidade implantado em 1991. Essa restrição, no entanto, esconde o fato de que a economia argentina vinha perdendo dinamismo desde 1975.

Inicia-se o presente trabalho com uma retrospectiva do processo de desenvolvimento econômico argentino desde o final do século XIX até 1974. A seguir busca-se, através de uma incursão na história econômica e política da Argentina no período compreendido entre 1975 e 2001, encontrar evidências de quais teriam sido os fatores determinantes para explicar o fato de que o país, em 2001, apresentasse um PIB *per capita* 8% inferior ao registrado em 1974.

O trabalho procurou essa explicação tanto levantando informações objetivas sobre a evolução da economia argentina quanto comparando análises originadas em perspectivas econômicas e políticas diferentes para cada um dos períodos nos quais se sub-divide o trabalho (1975-1983, 1983-1991, e 1991-2001, além do capítulo inicial). A conclusão mais importante encontrada é a de que não existe um único fator capaz de explicar totalmente o ocorrido. Na verdade, ao longo do período estudado, diferentes combinações entre condicionantes de ordem política, social, institucional e externa teriam contribuído de maneira significativa para agravar os efeitos das políticas econômicas implantadas, cujas conseqüências negativas tornam-se evidentes principalmente nos indicadores de nível de atividade, na situação das contas externas e na distribuição de renda do país. Dentre as diferentes causas encontradas, merece especial destaque o elevado grau de conflitividade da sociedade argentina nesse período, o qual ajudou a complicar ainda mais uma situação que, por seus elementos objetivos, já era bastante difícil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Argentina, Economia argentina, História argentina, Desenvolvimento econômico.

## ABSTRACT

When analyzing the economic and political collapse of Argentina that took place in the last days of 2001, there is a temptation to restrict the range of analysis to the events that occurred during the nineties, especially to the Convertibility System introduced in 1991. This kind of limitation, however, conceals the fact that the Argentinean economy had been losing its momentum at least since 1975.

The present dissertation begins with a retrospective of the process of economic development of Argentina from the end of the XIX century up to 1974. Next, we study the economic and political history of Argentina between 1975 and 2001 with the aim of finding evidences about the motives that may possibly explain the fact that the Argentinean GDP *per capita* in 2001 was 8% below its level in 1974.

We sought after this explanation by evaluating objective information about the evolution of the Argentinean economy and by comparing analyses, coming from different economic and political perspectives, about each of the periods in which this dissertation is divided (1975-1983, 1983-1991, 1991-2001, besides the first chapter). The most important conclusion we arrived at is that there is not only one reason that explains completely what happened. Actually, during the period focused here, different combinations of political, social, institutional and external motives contributed in significant ways to worsen the effects of the economic policies adopted. The negative consequences of these combinations can be easily noticed by looking at economic indicators such as the level of activity, the situation of the external accounts and the distribution of income. Among the different causes we found, special attention must be paid to the high degree of conflictivity of the Argentinean society during this period. This aspect contributed to complicate a situation which was, by its objective constituents, already extremely difficult.

**KEY WORDS:** Argentina, Argentinean economy, Argentinean history, Economic development.

## INTRODUÇÃO

No final de 2001, o mundo assistiu atônito ao caos econômico, social e institucional que tomou conta da Argentina e que levaria à queda do então presidente Fernando de la Rúa e a uma sucessão de três presidentes no poder em um período de duas semanas. Ainda que, numa perspectiva “curto prazista”, esses eventos fossem o resultado final de um processo recessivo iniciado no segundo semestre de 1998, uma visão mais abrangente da história econômica do país permite perceber que, na verdade, desde 1930 a Argentina vinha apresentando um desempenho econômico abaixo do seu potencial, ainda que este tivesse sido suficiente para manter o país na liderança do *ranking* das nações latino-americanas com melhores indicadores sociais e de renda *per capita*. A partir de 1975, entretanto, o país entrou em um processo de intensa degradação econômica que somente seria interrompido no período 1991-1998, mas que voltaria com toda a força e levaria o país ao colapso de dezembro de 2001. Nesse ano, o PIB *per capita* argentino encontrava-se 8% abaixo do patamar registrado em 1974, situação que se agravaria ainda mais com a desastrosa queda de 10,5% do seu PIB real em 2002. Portanto, a Argentina entre 1975 e 2001 sequer foi capaz de manter seu nível de riqueza a despeito do potencial de recursos estruturais, naturais e humanos que o país possuía em meados da década de 70.

Como entender o fenômeno do não-desenvolvimento econômico argentino ou, mais explicitamente, do seu retrocesso no período 1975-2001? O melancólico desfecho da trajetória argentina levou a uma nova onda de debates acerca do seu processo de desenvolvimento econômico e, de um modo geral, das estratégias de desenvolvimento adotadas por países emergentes, não somente por parte dos estudiosos argentinos, mas também por parte da comunidade acadêmica e de organismos internacionais. Entender os fatores por trás do fracasso argentino nos últimos trinta anos faz-se, portanto, algo imprescindível para se tentar verificar, na prática, que fatores contribuem para que uma nação, a despeito do seu potencial de

recursos naturais e humanos, não consiga ingressar na trajetória de crescimento que os modelos clássicos de crescimento econômico indicariam.

Raúl PREBISCH (1987: 119) afirmava que “Não há, não pode haver, uma teoria do desenvolvimento que ignore a estrutura e os diversos elementos econômicos, tecnológicos, sociais, políticos e culturais que formam parte da realidade”, dado que a análise da realidade econômica de um país não pode prescindir “(...) da estrutura da sociedade, das mutações que nela se operam à medida que se desenvolve a técnica e as contradições dessa última”. Trabalhos como os de NORTH (1995), BARRO (1997), LANDES (1998), FERRER (1998), RODRIK (2000), LÓPEZ MURPHY (2001) e ENGERMAN E SOKOLOFF (2003) apontam para as diferentes variáveis que seriam determinantes para explicar o padrão de desenvolvimento econômico de uma nação, entre elas: os níveis de poupança e investimento, as vantagens comparativas estáticas e dinâmicas, o comportamento dos termos de troca, a estabilidade macroeconômica e do marco institucional, o rol de atuação do Estado, o comportamento das elites e os investimentos em formação de capital humano.

Inspirada pela visão pluralista desses trabalhos no que se refere aos determinantes do desenvolvimento econômico de uma nação, a presente dissertação pretende encontrar as possíveis causas do declínio econômico argentino no período 1975-2001. Essa tarefa será realizada através da leitura e análise da literatura que aborda os eventos econômicos e políticos que marcaram o período, com ênfase especial para as decisões de política econômica, as particularidades do seu sistema político-institucional e a maneira como a Argentina reagiu diante das turbulências que caracterizaram o cenário internacional no período estudado. No entanto, para se entender a estrutura econômica, social, política e institucional do país em 1975 e ciente de que essas estruturas se formam e se consolidam no decorrer de muitos anos, optou-se por iniciar o presente trabalho sintetizando, no seu primeiro capítulo, o processo de desenvolvimento argentino, desde a consolidação do Estado nacional argentino (em 1880) até 1973.

A partir de então, serão abordados com mais detalhamento os principais fatos econômicos e políticos que marcaram a história recente do país, bem como as diferentes interpretações de como esses eventos comprometeriam a trajetória contemporânea e futura do desenvolvimento argentino no período 1975-2001. Tendo

como objetivo concentrar a discussão em intervalos de tempo mais homogêneos, optou-se por dividir o período em três intervalos cronológicos. O capítulo 2 abordará o período 1973-1983, que compreende o segundo governo peronista (1973-1975) e a última experiência do país com uma gestão militar (1976-1983). O retorno à democracia, com o governo de Raúl Alfonsín (1983-1989), será abordado no capítulo 3. O capítulo 4 será dedicado à análise dos primeiros movimentos da gestão do presidente Carlos Menem e discutirá o período de vigência do regime de conversibilidade, entre 1991 e 2001, que abrange também a gestão do presidente Fernando de la Rúa. Por fim, um capítulo final apresentará as conclusões do debate proposto, na tentativa de se ter uma visão mais global de quais fatores foram determinantes para se entender a triste trajetória argentina ao longo das últimas três décadas.

# **CAPÍTULO I**

## **A TRAJETÓRIA DO DESENVOLVIMENTO ARGENTINO ENTRE 1880 E 1973**

### **1.1. A CONSOLIDAÇÃO DO ESTADO NACIONAL E O DESENVOLVIMENTO BASEADO NA ESTRATÉGIA AGRÁRIO-EXPORTADORA (1880-1930)**

A Argentina viveu uma transformação radical no período compreendido entre 1880 e 1930. Até meados de 1880, o país possuía uma população extremamente reduzida em relação à sua extensão territorial e tinha como principal atividade econômica a criação de gado bovino e ovino para a produção de carne, couro, lã, charque e sebo, que conformavam a maior parte da pauta exportadora do país. A agricultura estava voltada essencialmente para a subsistência<sup>1</sup> e a indústria era constituída de pequenos estabelecimentos voltados para a produção de produtos pouco elaborados destinados essencialmente ao consumo doméstico, como ferramentas e utensílios, vestuário, móveis e produtos alimentícios<sup>2</sup>.

Nas primeiras décadas do século XX, no entanto, a realidade do país era bastante distinta. Às vésperas da I Guerra Mundial, a renda *per capita* argentina era a maior da América Latina e uma das mais elevadas do mundo, correspondendo a 80% da média dos países mais industrializados da época. Seu patamar de riqueza era semelhante ao de países como Itália, Alemanha e França e era bastante superior ao verificado no Japão e na Coreia do Sul, como pode ser constatado na Tabela 1.

---

<sup>1</sup> Em 1870, menos de 1% das exportações do país era constituída de produtos agrícolas, enquanto 95% da pauta consistia de produtos ligados ao setor pecuário (FERRER, 1981: 115). No período 1875-1879, as exportações de lã representavam cerca de metade das exportações argentinas (DÍAZ ALEJANDRO, 1970: 17).

<sup>2</sup> “Por estas razones [el no respaldo político a los industriales proteccionistas], la Argentina continuó siendo un país cuyo vestuario de tropa se confeccionaba en Inglaterra con lana de origen local. (...) Con las botas para el ejército ocurría lo mismo, ya que las hacían zapateros británicos con cuero argentino” (BRAILOVSKY, 1982: 28). Desde meados do século XIX, o pensamento econômico liberal predominou no país, a despeito dos clamores de parte dos intelectuais e políticos que pediam urgência na promoção da industrialização do país. Como será visto, o pensamento liberal predominaria até 1930, quando o cenário externo adverso força a mudança de orientação da estratégia de desenvolvimento do país.

**Tabela 1 - Evolução do PIB *per capita* de Países Selecionados.**  
Em dólares internacionais a preços de 1980.

	1900	1913	1929
<b>ARGENTINA</b>	<b>1.284</b>	<b>1.770</b>	<b>2.036</b>
Estados Unidos	2.911	3.772	4.909
Inglaterra	2.798	3.065	3.200
Canadá	1.808	2.773	3.286
Austrália	2.923	3.390	3.146
França	1.600	1.934	2.629
Alemanha	1.558	1.907	2.153
Itália	1.343	1.773	2.089
Japão	677	795	1.162
Média OCDE*	1.817	2.224	2.727
Brasil	436	521	654
Chile	956	1.255	1.928
México	649	822	835
Coreia do Sul	549	610	749
Taiwan	434	453	631

\* Austrália, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Inglaterra, Estados Unidos.

Fonte: MADDISON (1989: 19).

Até meados da década de 30, o país era considerado um dos países mais promissores do mundo, tendo um papel de destaque não somente entre os países latino-americanos, mas também no cenário internacional:

(...) most economists writing during the first three decades of this century would have placed Argentina among the most advanced countries – with Western Europe, the United States, Canada and Australia. To have called Argentina “underveloped” in the sense that word has today would have been considered laughable. Not only was per capita income high, but its growth was also one of the highest in the world. (DÍAZ ALEJANDRO, 1970: 1).

O destacado crescimento do país no período foi fruto de uma inserção bem sucedida no sistema capitalista mundial, desempenhando a função de grande exportador de grãos, carnes e outros produtos agropecuários (a exemplo de países como Austrália e Canadá)<sup>3</sup>, abastecendo aos países do centro capitalista como

<sup>3</sup> Discussões a respeito das similaridades e diferenças entre os processos de desenvolvimento econômico argentino e australiano podem ser encontradas, por exemplo, nos trabalhos de DÍAZ ALEJANDRO (1970) e BÉRTOLA e PORCILE (2002).

Inglaterra, França e Alemanha. A transformação do país teve início, lentamente, a partir de 1862, ganhou dinamismo a partir de 1880 e teve sua fase áurea nos 15 anos anteriores à I Guerra Mundial <sup>4</sup>.

Após a declaração de independência das “províncias unidas do sul” em 1816, o país viveria praticamente 50 anos sob guerra civil<sup>5</sup>. Ainda que a sua constituição tivesse sido elaborada em 1853, somente a partir de 1861, com o retorno de Buenos Aires à confederação e a posse de Bartolomé Mitre como presidente (1862-1868), criou-se a condição mínima de estabilidade política para o desenvolvimento das bases institucionais e econômicas do novo país. No entanto, os conflitos entre as províncias persistiam, e o processo de consolidação do país seria afetado pela Guerra do Paraguai (1865-70) e um novo conflito entre Buenos Aires e a Confederação (1880). O processo definitivo de consolidação do Estado nacional argentino teria início somente a partir de 1880, quando a reunificação do país, a assunção de Julio A. Roca à presidência (com o apoio da Liga dos Governadores e do Partido Autonomista Nacional) e os primeiros resultados favoráveis da inserção do país no mercado internacional como exportador de produtos agropecuários trouxeram as condições políticas e econômicas para que os conflitos entre as províncias fossem superados e que importantes medidas fossem tomadas de modo a consolidar a ordem institucional do país e criar as condições para o seu desenvolvimento econômico sustentado<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Não existem estatísticas oficiais sobre as contas nacionais argentinas no período anterior a 1900. DÍAZ ALEJANDRO (1970: 2) estima que a taxa de crescimento do país entre 1863 e 1913 foi de, no mínimo, 5% a.a., taxa essa que possuiria poucos paralelos na história econômica. Segundo estimativa de MADDISON (1970: 32), o PIB *per capita* argentino cresceu à taxa de 1,5% a.a. entre 1870 e 1913. Deve-se considerar que o crescimento populacional no período deu-se a uma taxa média de 3,0% a.a.

<sup>5</sup> Diversos eram os motivos que alimentavam a guerra civil que dominou o país desde a sua independência e que teria fim somente em 1880. O principal conflito envolvia, de um lado, os “unitários”, que defendiam que o país deveria ter um governo central forte, sob o controle da província de Buenos Aires (já então a província mais rica do país). Os “federalistas”, por sua vez, defendiam uma maior autonomia para as províncias, e tinha suas fileiras formadas principalmente pelos *caudillos* das diferentes províncias do país. Em todo o período, os conflitos “intra” e “entre” províncias também foram freqüentes, principalmente por temas relacionados a interesses políticos rivais e por questões territoriais. Para maiores detalhes, ver LOBATO E SURIANO (2000).

<sup>6</sup> Dentre as primeiras medidas adotadas destacavam-se: a consolidação do monopólio da violência nas mãos do Estado Nacional, com o fim dos exércitos provinciais (1880), a federalização da cidade de Buenos Aires (1880), a aprovação da “Ley de Educación Común” nº 1420, que estabelecia o ensino primário obrigatório e laico (1882) e o estabelecimento dos códigos de justiça militar, de comércio e de procedimentos em matéria civil e militar.



A base do desenvolvimento econômico argentino desde meados do século XIX foi o sistema agrário-exportador, adotando claramente a ideologia liberal pregada pelos ingleses e que predominava entre os intelectuais argentinos<sup>7</sup>, ganhando o crescente apoio dos grandes proprietários rurais à medida que os resultados favoráveis dessa estratégia tornavam-se mais evidentes. A crescente especialização da Inglaterra na produção de bens manufaturados demandava uma alocação cada vez maior de mão-de-obra do setor agrícola para o setor industrial. Ao mesmo tempo, era maior a demanda de suas indústrias por matéria-prima e, à medida que mais trabalhadores deixavam a agricultura e a população melhorava seu padrão de vida e consumo, maior era a demanda por alimentos. Portanto, criava-se a condição para que países produtores de produtos agropecuários e demais matérias-primas se inserissem no contexto internacional. Como consequência da Grande Depressão que assolou o sistema capitalista mundial em meados da década de 1870 (e que duraria até meados de 1890), países como Alemanha, França e Estados Unidos passaram a abandonar os princípios do liberalismo econômico predominantes até então e optaram por adotar medidas protecionistas e a reduzir significativamente seus excedentes exportáveis para a Inglaterra<sup>8</sup>.

A combinação entre aumento da demanda por matérias-primas, perda de fornecedores tradicionais e a necessidade de se obter novos mercados que garantissem a colocação de sua crescente produção industrial fez com que a Inglaterra adotasse uma estratégia imperialista, não somente através da conquista militar de novos territórios, mas também através do aumento de sua influência nos países da América Latina. A Argentina aparecia como um território bastante atrativo para os interesses ingleses, principalmente por sua posição geográfica: na comparação com a Austrália, por exemplo, o país se beneficiava de sua localização mais próxima à Inglaterra e sua composição climática e ampla disponibilidade de terras a serem exploradas permitiam ao país se especializar nos principais insumos demandados pela Inglaterra (lã, trigo, milho, linho e carne).

As perspectivas abertas por esse cenário internacional incentivaram a Argentina a expandir seu território, consolidado sua posição nos territórios ao norte e

---

<sup>7</sup> Uma discussão a respeito do debate entre liberais e protecionistas argentinos no período pode ser vista em BRAILOVSKY (1982).

<sup>8</sup> Para uma visão mais aprofundada do contexto histórico internacional da época, ver FERRER (1981), GONDRA (1943) e HOBSBAWN (1998).

através da ocupação militar de terras então em poder dos indígenas na região pampeana ao sul de Buenos Aires, em uma série de operações militares conhecidas como a “Conquista do Deserto” (1875 - 1879). Esses territórios conquistados foram vendidos, em quase sua totalidade, a grandes proprietários<sup>9</sup> que constituiriam as extensas *estancias*, que seria a unidade produtiva por excelência no setor rural. Foram comuns as *estancias mixtas*, que permitiam uma maior flexibilidade entre a atividade agrícola e a pecuária, conforme a evolução dos preços internacionais, favorecendo assim o aumento rápido dos benefícios recebidos pelos proprietários de terras (LOBATO E SURIANO, 2000: 290).

Solucionadas as questões referentes à expansão territorial e à instabilidade institucional, dois problemas ainda comprometiam o pleno aproveitamento do cenário externo favorável pelo país: as dificuldades de transporte (tanto em relação ao centro do sistema capitalista como em relação à integração intra-territorial) e a pequena população do país. O primeiro seria solucionado pelos aperfeiçoamentos tecnológicos característicos dessa fase do capitalismo e pelos vultosos investimentos estrangeiros (majoritariamente ingleses). O segundo seria solucionado pela imigração.

Dentre os avanços tecnológicos da época, três foram fundamentais para o desenvolvimento argentino: o sistema de refrigeração, a evolução nos navios movidos a vapor e o transporte ferroviário. O sistema de refrigeração, inventado em 1876, permitiu que as exportações de carne argentinas tivessem um salto bastante significativo, permitindo que o país passasse a exportar carne congelada e resfriada<sup>10</sup>. Muito importantes também foram os avanços técnicos no transporte a vapor, que permitiu uma maior integração entre os mercados mundiais ao baratear os custos de transporte, dada a maior capacidade das embarcações e ao menor tempo necessário para realizar um mesmo trajeto. A notável expansão do sistema ferroviário, por sua vez, permitiu integrar diversas regiões do país ao sistema econômico nacional e aos mercados internacionais, o que, aliado a políticas do governo (inclusive com proteção tarifária) no sentido de fomentar novos

---

<sup>9</sup> Segundo denúncia de Domingo Faustino Sarmiento (ex-presidente da Argentina no período 1868-1874), o então presidente Julio A. Roca vendia a seus amigos as terras públicas obtidas nas novas conquistas territoriais ao preço de 400 pesos a légua, quando seu valor real seria de 3000 pesos. Cf. *Diario El Censor*, 08/12/1885, citado em BRAILOVSKY (1982: 50).

<sup>10</sup> Até então, a Argentina exportava charque (principalmente para o Brasil) e os animais vivos. Cf. GONDRA (1943).

empreendimentos no interior, facilitaria que o progresso atingisse outras regiões do país<sup>11</sup>, como nos casos do pólo açucareiro em Tucumán e do pólo vinícola de Mendoza. Os números da expansão da via férrea permitem dar uma idéia das possibilidades abertas de integração: em 1857, o país disponha de apenas 10 km de vias férreas. Em 1887, a rede já somava 6.700 km, alcançando 16.600 km em 1900, 35.500 km em 1914 e 38.634 km em 1930 (FERRER, 1981: 107).

Os investimentos em infra-estrutura foram promovidos, principalmente, por capitais estrangeiros, com destaque para os ingleses<sup>12</sup> e, a partir do início do século XX, com a crescente participação dos capitais norte-americanos. O destaque ficou para os investimentos nas ferrovias, mas os recursos eram destinados também a muitos outros setores. As oportunidades abertas pela crescente exploração dos recursos agropecuários, a pequena rede de infra-estrutura presente no país e a ampla disponibilidade de capitais nos centros econômicos em busca de investimentos lucrativos criaram as condições para que o país atraísse grandes montantes de recursos estrangeiros, aplicados nas áreas de infra-estrutura, na indústria (com destaque para os frigoríficos<sup>13</sup>), no setor financeiro e no setor

---

<sup>11</sup> FERRER (1981) e ROMERO (2001) enfatizam que, apesar das maiores possibilidades de inserção, a disparidade entre as províncias do interior e Buenos Aires cresceu a um ritmo ainda maior no período.

<sup>12</sup> “Muitos dos países ultramarinos recentemente integrados à economia mundial conheceram um surto de desenvolvimento mais intenso que nunca – preparando, assim, circunstancialmente, uma crise de endividamento internacional muito semelhante à dos anos 1980, sobretudo por serem os nomes dos Estados devedores em grande medida os mesmos. O investimento estrangeiro na América Latina atingiu níveis assombrosos nos anos 1880, quando a extensão da rede ferroviária argentina foi quintuplicada, e tanto a Argentina como o Brasil atraíram até 200 mil imigrantes por ano. Será que um período com um aumento tão espetacular da produção podia ser descrito como uma ‘Grande Depressão’?” (HOBBSAWN, 1998: 58-59). Os investimentos estrangeiros na Argentina, no período compreendido entre 1860 e 1913, representaram 8,5% dos investimentos estrangeiros dos países exportadores de capital em todo o mundo, 33% dos investimentos estrangeiros totais na América Latina e 42% dos investimentos britânicos na região, sendo que em 1889 o país chegou a representar entre 40% e 50% dos investimentos britânicos mundiais nesse ano. Cf. H.S. Ferns, *Britain and Argentina in the Nineteenth Century*, Londres, 1960, citado em FERRER (1981: 104).

<sup>13</sup> O desenvolvimento do setor frigorífico é um caso interessante do padrão de desenvolvimento argentino na época. Baseado em um setor bastante tradicional da economia argentina (a pecuária), o setor frigorífico expandiu-se rapidamente com a invenção do sistema de refrigeração, que possibilitou o transporte de carnes congeladas (e, com o avanço tecnológico, resfriadas) para os países centrais, atraindo logo o interesse das empresas estrangeiras. No entanto, como explica GONDRA (1943: 428), a insatisfação dos mercados europeus com a qualidade da carne argentina (devido ao método de criação e engorda) limitavam a capacidade de exportação do produto. Por sugestão da Sociedade Rural, o Congresso sancionou lei em 1888 que estabelecia remuneração mínima aos capitais investidos na preparação de carnes, o que atraiu novas empresas e investimentos para o setor (inclusive com a importação de animais) e fez crescer extraordinariamente as exportações de carne argentinas. LOBATO E SURIANO (2000, 293) mencionam que, no entanto, poucas eram as empresas argentinas que possuíam protagonismo no setor (Sansinena, La Negra). Os grandes

comercial. Contribuíram também para essa entrada maciça de investimentos estrangeiros o comportamento do Estado (que não fazia nenhuma distinção entre o capital nacional e o estrangeiro), e um ambiente institucional em que os custos de transação nos contratos entre particulares eram baixos (devido à reduzida intervenção estatal na economia<sup>14</sup>) e os direitos de propriedade eram plenamente garantidos (FERRER, 1998: 59-61).

A presença estrangeira na Argentina foi muito além dos investimentos. A mão-de-obra imigrante seria fundamental para o crescimento econômico do país, pois, como já mencionado, a Argentina era um país pouco povoado, e tanto a expansão do setor agrícola como a do setor industrial demandavam muita mão-de-obra, a despeito dos progressos técnicos que eram implantados nessas áreas. As primeiras leva significativas de imigrantes começaram a aportar no país no início da década de 1880, não só atraídas pelas possibilidades abertas pelo incipiente crescimento argentino, mas também fugindo da crise econômica e dos diversos conflitos políticos que eclodiram na Europa com a Grande Depressão<sup>15</sup>. Com o barateamento do custo de transporte, a manutenção dos salários em patamares elevados e o apoio do Estado - que passou a adotar uma estratégia agressiva de atração de imigrantes, inclusive com o subsídio de passagens -, a imigração no país cresceu vertiginosamente (ROMERO, 2001: 19). Esse fato foi refletido nos indicadores de números de habitantes por 100 hectares, que passou de 1,1 em 1869 para 2,3 em 1895 e 3,4 em 1914 (FERRER, 1981: 106). Vale destacar que a

---

frigoríficos estavam nas mãos do capital britânico (Las Palmas, Smithfield) e norte-americano (Swift, Armour).

<sup>14</sup> ROMERO (2001), no entanto, enfatiza que o Estado teve papel determinante na promoção do investimento. O autor cita os exemplos da concessão de garantias de retorno mínimo em diversos empreendimentos e a concessão de terras para os investimentos em ferrovias (o caso citado na nota anterior sobre a garantia dada aos investidores no setor frigorífico corrobora este ponto de vista). O autor destaca também que o Estado atuou em áreas onde a iniciativa privada não teve interesse em explorar, ainda que destaque que, ao se tomarem lucrativos, esses empreendimentos eram repassados à iniciativa privada via concessões. SURIANO E LOBATO (2000) destacam que o Estado teve atuação importante no desenvolvimento do pólo açucareiro de Tucumán e do pólo vinícola de Mendoza.

<sup>15</sup> “Os anos 1880 conheceram as taxas mais elevadas de migração ultramarina, no caso dos países de emigração antiga (salvo o caso excepcional da Irlanda na década seguinte à Grande Fome) (...) e o início real da emigração em massa de países como a Itália, a Espanha e a Áustria-Hungria, seguidos pela Rússia e pelos Bálcãs. Era a válvula de escape que mantinha a pressão social abaixo do ponto de rebelião ou revolução” (HOBSBAWN, 1998: 61). De fato, de acordo com o censo de 1895, 50,1% da população imigrante da Argentina era de origem italiana e 20,2% era de origem espanhola (LOBATO E SURIANO, 2000: 309).

Argentina constituiu-se no segundo maior receptor de imigrantes no período, atrás apenas dos Estados Unidos<sup>16</sup>.

Essa necessidade de atração de mão-de-obra e a qualidade das terras argentinas, principalmente na região pampeana<sup>17</sup>, seriam fatores determinantes para que a Argentina apresentasse um padrão de desenvolvimento diferente de outros países agrário-exportadores mais povoados, como o Brasil:

Argentina constituye un caso típico de integración a la economía mundial de un “espacio abierto” [países de clima moderado, con grandes recursos naturales y escasa población] (...). En cuanto a los países densamente poblados, su integración en el mercado mundial se materializó generalmente en la formación de una estructura económica específica. Por un lado, la existencia del sector destinado a producir para la exportación, con una alta densidad de capital por hombre ocupado, elevada tecnología y productividad. Por el otro, amplias masas de población viviendo en las actividades tradicionales de subsistencia al margen del efecto dinámico de la expansión de las exportaciones. La falta de integración de los dos sectores en un solo sistema económico es una de las razones fundamentales que explica el escaso nivel de desarrollo alcanzado por esas economías y la persistencia de muy bajas condiciones de vida en la mayor parte de la población. (FERRER, 1981: 102-103).

No caso argentino, a mão-de-obra estrangeira se integrou quase que totalmente no sistema econômico, ainda que as dificuldades de acesso à terra levaram grande parte desta a se direcionar ao setor industrial, que se desenvolvia complementarmente ao desenvolvimento do setor agrário exportador e de modo a atender ao aumento de demanda resultante do aluvião imigratório. A produtividade nos dois setores, no entanto, era praticamente idêntica:

In contrast with typical dualistic underdeveloped countries, the Argentine rural sector showed a higher average productivity than did manufacturing; if the nonrural is taken as a whole, insignificant differences in productivity appear between rural and nonrural activities. Nonrural workers may have a higher capital stock to work with, but rural workers had the fertile pampean land as a complementary factor. Although these figures do not necessarily prove much

---

<sup>16</sup> Cf. A. G. Kenwood e A. L. Lougheed, *The Growth of the International Economy, 1820-1990*, Londres, Routledge, 1992, citado em FERRER (1998). Entre 1871 e 1914 teriam adentrado ao país algo em torno de 5,9 milhões de imigrantes, dos quais 3,1 milhões permaneceram no país (entre os que não permaneceram, grande parte se constituía de mão-de-obra *golondrina*, que vinha ao país somente para trabalhar nas épocas de colheitas). Para se ter uma idéia da importância do papel dos imigrantes, deve-se destacar que a população argentina (excluindo os indígenas) em 1869 era de 1,7 milhão de habitantes. Cf. R. Cortés Conde, “The Growth of the Argentine Economy” in Bethell (ed.), *Argentina Since Independence*, citado em LANDES (1998).

<sup>17</sup> A região pampeana inclui a capital federal, além das províncias de Buenos Aires, Santa Fé, Entre Rios, Córdoba e La Pampa, que de acordo com o censo de 1914 correspondia a 30% do território argentino.

about the integration of the domestic market, or whether factors of production received similar marginal returns in different sectors, they suggest an absence of the duality that characterizes most underdeveloped countries. (DÍAZ ALEJANDRO, 1970: 12-13).

A questão do direcionamento dos imigrantes é uma das evidências de que nem tudo funcionava bem nos tempos áureos do desenvolvimento argentino. Na área agrícola, por exemplo, FERRER (1981: 113) enumera algumas fontes de ineficiência nesse setor. O problema do acesso dos imigrantes à terra está entre eles, e explica-se pelo elevado preço da terra em razão do aumento dos investimentos no setor agrícola, da valorização das terras às margens das ferrovias que se espalhavam rapidamente pelo país e do aumento da especulação com terras, o que levou à concentração da terra em mãos de um pequeno número de grandes proprietários<sup>18</sup>. As alternativas que restavam aos imigrantes no setor rural seria o sistema de arrendamento ou trabalharem como peões.

Esse cenário de concentração de terras nas mãos de poucos comprometeria a produtividade da terra, pois funcionava como um empecilho à formação de médias propriedades, que proporcionariam uma maior produtividade média das terras. Além disso, o incentivo à aplicação de inovações técnicas de produção ficava comprometido, pois os arrendatários não tinham muito incentivo para fazer grandes investimentos em terras que não lhes pertenciam, enquanto os grandes proprietários dedicavam parte da sua renda para o consumo suntuário<sup>19</sup> e em investimentos em outros setores da economia. A fertilidade natural do solo argentino<sup>20</sup>, os avanços técnicos gradualmente implantados, a possibilidade de expansão da fronteira agrícola e a forte demanda internacional por produtos alimentícios, no entanto, mais que compensavam estas ineficiências e permitiu o crescimento do país baseado nas exportações desses produtos.

---

<sup>18</sup> LANDES (1998) faz uma reflexão sobre como as diferenças no sistema de distribuição da terra nos países latino-americanos e nos Estados Unidos explicam parte das diferentes dinâmicas de crescimento dessas regiões.

<sup>19</sup> “A la austeridad típica de la economía de ahorro en la etapa de acumulación primitiva de capital, sucedió el ocio ostentoso, según la denominación de Thorstein Veblen: una economía de consumo suntuario, lujo y derroche, grandes palacios, fiestas y viajes a París con las vacas en los barcos” (SEBRELI, 2003: 40).

<sup>20</sup> Segundo GORANSKY (1983: 72), o baixo nível técnico predominante na maior parte das áreas agrícolas mundiais fazia com que as “vantagens comparativas” das terras argentinas permitissem não somente competir nos mercados internacionais de matérias-primas, como também possibilitava a obtenção de uma grande renda diferencial.

No aspecto político, o período entre 1880 e 1916 foi marcado por uma tensão quase constante, sem que, no entanto, a ordem democrática fosse interrompida. O lema do governo de Julio A. Roca, em seu primeiro governo (1880-1886), era “paz y administración”. Tinha-se claro que a dificuldade que o país teve, desde a sua independência, em estabelecer a paz institucional impediu que o país adentrasse mais rapidamente ao sistema que seria o responsável pelo seu rápido e significativo desenvolvimento a partir de meados de 1880. No entanto, enquanto as idéias liberais predominavam no campo econômico, na política vigorava uma ordem conservadora, com o poder e o processo sucessório concentrados nas mãos de uma elite de notáveis, reunida no PAN (Partido Autonomista Nacional).

Un régimen político cuya expresión era el caudillo, el líder, en el caso de Roca, y en el consiguiente predominio de un Poder Ejecutivo fuerte sobre los demás poderes, así como la transgresión a las reglas del juego democrático, con el fraude y la violencia en el acto electoral, hicieron que la república conservadora fuera la primera responsable de la fragilidad de las instituciones, prefigurara y preparara el camino para la sociedad autoritaria y a la vez caótica del siglo XX. (SEBRELI, 2003: 46).

O hermetismo da cúpula dominante da ordem política e as constantes denúncias de fraudes eleitorais, favorecimentos<sup>21</sup> e corrupção levaram a rebeliões (como as de 1890, 1893 e 1905) e à formação de novas frentes políticas, com destaque para a UCR (Unión Cívica Radical)<sup>22</sup> e o Partido Socialista (nascido em 1896), que incluíam em seus reclamos o combate à corrupção, a liberdade de sufrágio, a maior abertura do sistema político e o respeito às autonomias provinciais (LOBATO E SURIANO, 2000: 276)<sup>23</sup>. Ainda que esses movimentos tiveram êxito em afastar dois presidentes (Juarez Celman em 1890 e Luis Sáenz Peña em 1895), suas reivindicações somente começariam a ser atendidas com a reforma eleitoral de 1902 e, ainda mais tarde, com a aprovação da Lei Saenz Peña de 1912, que

---

<sup>21</sup> “(...) la selección de cuadros públicos se hacía por vínculos de parentesco o amistad, sentando de ese modo el precedente de los males que aquejarían a la ‘política criolla’: informalismo, corporativismo, nepotismo, paternalismo, patrimonialismo, clientelismo, favoritismo, despilfarro prebendario.” (SEBRELI, 2003: 46).

<sup>22</sup> A UCR, criada em 1889, tinha um caráter bastante heterogêneo, reunindo a maior parte dos grupos excluídos pela ordem conservadora dominada pelo PAN. Entre eles estavam católicos, nacionalistas, militares e dissidentes do PAN. Cf. LOBATO E SURIANO (2000) e SEBRELI (2003).

<sup>23</sup> SEBRELI (2003, 36-37) destaca que o questionamento da ordem econômica liberal vigente não estava na pauta desses movimentos. Isso seria explicado pelas amplas possibilidades de mobilidade social disponíveis na etapa de forte crescimento que o país vivia.

estabelecia o sufrágio universal, secreto e obrigatório, fator determinante para a vitória da União Cívica Radical nas eleições presidenciais de 1916.

No aspecto econômico, ainda que o crescimento foi marcante no período, este não foi um processo linear, imune a crises. Já em 1890 o país sofreria sua primeira grande crise, cujos efeitos seriam sentidos até 1895. Segundo LOBATO E SURIANO (2000: 304), as interpretações acerca dessa crise seguem duas linhas: a primeira enfatiza os efeitos que mudanças no marco internacional causavam sobre o balanço de pagamentos de uma economia dependente de capitais externos como era a economia argentina<sup>24</sup>. A outra linha enfatiza a irresponsabilidade na condução da política monetária, com caráter fortemente expansionista tanto no que se refere à emissão monetária quanto à concessão de crédito, que resultava em períodos de elevada inflação<sup>25</sup>. Deve-se agregar também que essa política creditícia expansionista alimentava o processo especulativo que tomou conta do país à medida que este se desenvolvia<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Ainda que as exportações argentinas tenham se expandido notoriamente após 1880, o país teve desempenho deficitário na balança comercial no período 1885-1889, dado o elevado volume de importação de bens de consumo e de bens de capital (demandados pelos investimentos em infraestrutura), situação que somente seria revertida após a crise de 1890, com a desaceleração do crescimento do país, com as diversas medidas adotadas para conter as importações e com a explosão nas exportações de produtos agropecuários que se verificaria a partir de então. Ainda no aspecto comercial, vale lembrar que, dada a importância do setor exportador para sua economia, o país era muito dependente dos preços internacionais dos produtos que comercializava. A forte queda dos preços internacionais das matérias-primas verificada em 1890 teria como uma de suas consequências a suspensão do pagamento da dívida externa argentina, que havia passado de um patamar de 86 milhões em 1880 para 355 milhões em 1890 (BRAILOVSKY, 1982: 61).

<sup>25</sup> Muitos fatores contribuíram para o surto inflacionário da época. Em diversos momentos no período que vai de 1880 até o estabelecimento da Caixa de Conversão (1899), a emissão de moeda não era conversível em ouro. Mesmo quando a moeda era conversível, muitas vezes o elevado volume de ouro que os exportadores recebiam expandia fortemente o meio circulante no país. Autores como LOBATO E SURIANO (2000) e BRAILOVSKY (1982) destacam que o processo inflacionário ganharia ainda mais fôlego com a aprovação da lei de criação dos “bancos garantidos”, que dava às províncias e à iniciativa privada a possibilidade de fundar instituições financeiras com capacidade de emissão de acordo com suas carteiras de títulos públicos. Segundo BRAILOVSKY (1982), esses requisitos não só não eram respeitados, como os créditos eram concedidos sem rigor, sendo que muitos desses créditos eram usados para a especulação na Bolsa e em terras.

<sup>26</sup> Segundo BRAILOVSKY (1982: 46), em 1886 a Bolsa de Comércio de Buenos Aires negociava 177 milhões de pesos, passando a 254 milhões em 1887 e 432 milhões de pesos em 1889. A febre especulativa não se restringia às operações com ações e ouro, atingindo também as negociações com terras. O autor faz uso de uma passagem do clássico romance argentino “La Gran Aldea”, escrito por Lucio Vicente López em 1884, para ilustrar como funcionava o processo especulativo na bolsa de valores nessa época: “(...) en la casa de la Bolsa, todo es permitido como en la guerra: jugar públicamente al alza y clandestinamente a la baja; lanzar un *gato* (anotación falsa de las cotizaciones en la pizarra); dar una noticia de sensación, asegurar que la guerra con Chile es un hecho, que nuestra escuadra está en un estado atroz, que nuestro ejército será derrotado en caso de batalla; en una palabra, sembrar el terror sin consideración de ningún género por el patriotismo”.



Passadas as turbulências do período 1890-1895, o país entrou em uma fase de intensa expansão<sup>27</sup>, de tal modo que as comemorações do centenário da Revolução de Maio, em 1910, foram feitas sob clima de grande euforia e confiança no futuro. Às vésperas da Primeira Guerra Mundial o país possuía o dobro do PIB *per capita* japonês, o mesmo patamar do PIB *per capita* da Itália e a metade do PIB *per capita* dos Estados Unidos, que se consolidava como a grande potência mundial. A Argentina era considerada por muitos como o *granero del mundo*, dada sua área plantada de 24 milhões de hectares e sua posição de líder mundial na produção de linho e milho e entre os maiores produtores de trigo, lã e carne bovina (ROMERO, 2001: 30). A forte expansão das exportações argentinas pode ser vista na Tabela 2.

**Tabela 2 - Exportações e Importações Argentinas - 1875-1914**  
Médias anuais em milhões de peso-ouro

	Exportações	Importações
1875 / 79	46	45
1880 / 84	61	67
1885 / 89	86	119
1890 / 94	103	98
1895 / 99	131	106
1900 / 04	197	130
1905 / 09	335	267
1910 / 14	402	359

Fonte: LOBATO e SURIANO (2000: 302)

O forte crescimento argentino no início do século XX trouxe de volta ao país os elevados fluxos de imigrantes, que havia se reduzido devido à crise do período 1890-1895. De acordo com o Terceiro Censo Nacional, realizado em 1914, a população argentina era de 7.885.237 habitantes<sup>28</sup>, praticamente o dobro da população registrada no censo anterior, realizado em 1895. O país havia se urbanizado: 58% da população vivia em zonas urbanas (em 1895, 58% da população vivia na zona rural). O crescimento e consolidação de Buenos Aires como uma cidade cosmopolita e referência na América Latina em termos de infra-estrutura

<sup>27</sup> Entre 1900-04 e 1910-14 a taxa de crescimento do PIB argentino foi de, em média, 6,3% a.a.. Cf. DÍAZ ALEJANDRO (1970: 6).

<sup>28</sup> Desse total, 30% correspondia a estrangeiros. Cf. DÍAZ ALEJANDRO (1970:25).

física e de desenvolvimento cultural é um retrato de como a Argentina havia se transformado desde 1880:

Testimonio del esplendor de esa época quedó, casi como una ruina histórica, la ciudad de Buenos Aires, creación exclusiva de la oligarquía ilustrada (...). La infraestructura, los servicios públicos, los medios de circulación y transporte, la urbanización y el embellecimiento, la apertura de avenidas, edificios públicos, monumentos, instituciones culturales y artísticas de fama mundial – el Teatro Colón – proceden de entonces y, aun cuando ya habían desaparecido los fundamentos de su riqueza, seguían asombrando a los viajeros (...). (SEBRELI, 2003: 14).

Sua indústria havia se expandido no período, de modo a atender à crescente demanda interna e para a exportação. No entanto, o patamar de industrialização do país ainda era bastante limitado: apesar do parque industrial argentino ter se diversificado – incluindo agora algumas indústrias químicas e metalúrgicas – seu conteúdo estava predominantemente associado à transformação de produtos agrícolas (frigoríficos, moinhos, indústrias alimentícias) e à substituição de importações de produtos de menor teor tecnológico (têxteis, ferramentas). Bens de consumo elaborados, bens de capital e algumas matérias-primas continuavam sendo importados, principalmente da Inglaterra e Estados Unidos<sup>29</sup>:

One should not exaggerate this late and stunt industrial sector. The data in the census of 1914 - after twenty-five years, then, of mixed agriculture and heavy immigration – show that over half the “industrial” capital was in mining; a quarter in public services; and only 13.6 percent could be characterized as “basically manufacturing”. This production, necessarily derivative, showed little invention or adaptation. No increasing returns. It thrived (survived) in primitive working conditions that recall the nightmare mills of the early British Industrial Revolution, but worse because the state didn’t care. Nor did the employers, who assumed that casualties could be easily replaced by immigrant labor. (LANDES, 1998: 326).

O advento da Primeira Guerra Mundial significaria um ponto de inflexão no desenvolvimento econômico argentino, a ponto de uma parte da historiografia econômica argentina considerar esse momento como o ponto inicial da derrocada

---

<sup>29</sup> Em 1911, a pauta de importações era distribuída da seguinte maneira: Alimentos (9,5%), Bebidas (4,0%), Têxteis e Confecções (19%), Matérias-Primas e Manufaturas (67,5%). Observando-se o comportamento da pauta de importações argentinas desde 1876 constata-se que, ao longo do tempo, a participação das importações de alimentos, bebidas e produtos têxteis foi se reduzindo, ao mesmo tempo em que crescia a participação dos produtos manufaturados na pauta, refletindo tanto o crescimento da indústria nacional nos primeiros setores, como a sofisticação crescente do consumo por parte dos argentinos, à medida que o país se desenvolvia e o padrão de consumo dos seus habitantes aumentava. Cf. CORTÉS CONDE (1974: 165).

argentina<sup>30</sup>. De fato, a queda abrupta das exportações e da entrada de investimentos estrangeiros tornaram evidentes o fato de que o crescimento baseado apenas na estratégia agro-exportadora era extremamente vulnerável, abrindo espaço para uma curto, mas intenso, processo de industrialização do país. Esse processo, no entanto, não seria capaz de compensar o forte efeito recessivo que significou a redução nas exportações e o aumento da inflação, tanto que entre 1914 e 1917 o país viveu um período fortemente recessivo<sup>31</sup> que somente seria revertido a partir de 1918, como mostra a Tabela 3.

**Tabela 3 - Evolução da Economia Argentina entre 1913 e 1929**

	Variação % Total		Media % a.a.	
	1913-17	1917-29	1913-29	1917-29
PIB Real	-19,6	116,7	3,5	6,7
Setor Rural	-13,5	91,1	3,2	5,5
Manufatura e Extrativa Mineral	-16,9	146,7	4,6	7,8
Construção	-82,4	749,8	2,6	19,5
Serviços Públicos	14,7	52,7	3,6	3,6
Outros Serviços	-15	104,0	3,5	6,1

Fonte: DÍAZ ALEJANDRO (1970: 52)

O processo de industrialização vivido pelo país desde o final do século XIX teria impacto significativo também no seu ambiente político. A consolidação da classe operária, que crescia à medida que o país se industrializava, e a rápida difusão da cultura européia trazida pelos imigrantes criaram as condições para o surgimento de diversos movimentos políticos, com destaque para os anarquistas, sindicalistas e socialistas. O Estado adotou diversas medidas no sentido de reprimir as manifestações mais violentas. No entanto, o agravamento do conflito social sinalizava que a ordem política oligárquica não era sustentável, dando origem aos movimentos no interior da própria oligarquia no sentido de flexibilizar o sistema e que

<sup>30</sup> Nessa linha estão os trabalhos de Guido Di Tella e Manuel Zymelman. Uma outra parte dos historiadores econômicos argentinos, como Díaz Alejandro, não concorda com esse ponto de vista e prefere determinar o início do declínio argentino após a Crise de 29 e, com maior intensidade, a partir de 1950. Sobre esse debate, cf. TAYLOR (1994).

<sup>31</sup> Como demonstra DÍAZ ALEJANDRO (1970:52), o impacto recessivo da Primeira Guerra Mundial sobre a Argentina foi mais intenso do que o que seria verificado adiante, na Crise de 1929. No período entre 1914 e 1917, o PIB real argentino se retraiu em 19,6%.

resultaria na Lei Saenz Peña de 1912. Esses movimentos formariam também a base eleitoral que daria representação no Congresso ao Partido Socialista (que havia eleito seu primeiro representante em Buenos Aires em 1904) e à vitória de Hipólito Yrigoyen, candidato da UCR, nas eleições presidenciais de 1916 <sup>32</sup>.

O voto universal, secreto e obrigatório foi aprovado pelo Congresso em 1912, e dessa maneira a vitória de Yrigoyen é considerada por muitos analistas como o grande marco inicial de um período em que prevaleceu a ordem democrática liberal, que seria interrompida pelo golpe militar de 1930. Do ponto de vista político, esse período foi marcado pela consolidação da UCR no poder: Hipólito Yrigoyen teve dois mandatos (1916-1922 e 1928-1930), enquanto Marcelo T. de Alvear conduziu o país entre 1922 e 1928. Apesar de ambos fazerem parte das fileiras da UCR, estes dois líderes possuíam perfis diferentes:

Aunque los dos eran radicales, y habían compartido las largas luchas del partido, ambos presidentes eran muy diferentes entre sí, y más diferentes aún fueron las imágenes que de ellos se construyó. La de Yrigoyen fue contradictoria desde el principio: para unos era quien – toda probidad y rectitud – venía a develar el ignominioso régimen y a iniciar la regeneración; hubo incluso quienes lo vieron como una suerte de santón laico. Para otros era el caudillo ignorante y demagogo, expresión de los peores vicios de la democracia. Alvear en cambio fue identificado, para bien o para mal, con los grandes presidentes del viejo régimen, y su política se asimiló con los vicios o virtudes de aquél. Tan disímiles como fueron sus estilos personales, uno y otro debieron afrontar parecidos problemas, y sobre todo el doble desafío de poner en pie las flamantes instituciones democráticas y conducir, por los nuevos canales de representación y negociación, las demandas de reforma de la sociedad, que el radicalismo de alguna manera había asumido. (ROMERO, 2001: 37)

O fato da UCR estar no poder não significou, entretanto, mudanças drásticas na estrutura do poder: os grandes proprietários de terras e os investidores internacionais continuaram a ter forte influência nas decisões do governo. Inicialmente, Yrigoyen – um político de forte viés populista – teve uma atitude mais complacente com os movimentos dos trabalhadores (principalmente dos grandes centros urbanos), numa tentativa de promover um maior equilíbrio de forças entre patrões e empregados, reforçando o papel de mediador que o Estado deveria

---

<sup>32</sup> Esse foi um fenômeno característico dos grandes centros do país. No interior, os partidos conservadores continuavam com muita força, até mesmo porque os movimentos de trabalhadores eram menos intensos. Autores como SURIANO E LOBATO (2000), ROMERO (2001) e SEBRELI (2003) destacam que a fragmentação das forças conservadoras devido aos seus conflitos internos impediu que fosse formado um partido conservador forte que pudesse concorrer com os radicais.

exercer (ROMERO, 2002: 41). No entanto, essa maior preocupação com a classe trabalhadora não se reverteu em mudanças institucionais significativas em defesa desta, em parte devido ao fato de contar com forte oposição do Senado. Por outro lado, o recrudescimento dos protestos do operariado e a crescente inquietação da classe proprietária e da Igreja<sup>33</sup> levaram Yrigoyen a adotar, a partir de 1919, o mesmo esquema repressivo usado pelos governos conservadores. Curiosamente, as principais medidas em benefício dos trabalhadores no período 1916-1930 seriam adotadas no governo de Alvear, um político averso às práticas populistas (ROMERO, 2001: 46).

No campo econômico, o período de governos radicais seria marcado por fortes oscilações entre momentos de grande dinamismo e de crise, provocadas essencialmente pelas adversidades do cenário internacional. Yrigoyen assumiria o país ainda sob os efeitos negativos da Primeira Guerra sobre a economia do país. O país começaria a sair dessa situação a partir de 1918, graças à retomada das exportações propiciada pelo fim da guerra e pelo clima de otimismo que predominaria a partir de então, o que incentivou os diversos setores da economia a mobilizarem capital em seus empreendimentos, inclusive através da aquisição de novos empréstimos (GONDRA, 1943: 454). No entanto, já em 1921 o país voltaria a sofrer os impactos de nova crise internacional - desta vez a crise de 1920<sup>34</sup> - que comprometeu a cadeia interna e externa de pagamentos da economia devido à queda nos preços das *commodities* no mercado internacional.

A solução para essa crise passaria pela intervenção do Estado, através da concessão de crédito bancário para os proprietários de terras e para os industriais, que contariam também com algumas medidas protecionistas, em uma estratégia bastante semelhante à praticada pelo antigo regime conservador:

---

<sup>33</sup> “¿Hasta qué punto eran justificados los terrores de la derecha? La ola de huelgas, que culminó entre 1917 y 1921, había sido formidable, pero no estaba guiada por un propósito explícito de subversión del orden, sino que expresaba, de manera ciertamente violenta, la magnitud de los reclamos acumulados durante un largo período de dificultades de la Argentina hasta entonces opulenta. Por otra parte, entre quienes podían presentarse como conductores de ese movimiento, los que propiciaban dicha subversión – los anarquistas y luego los comunistas – sólo tenían una influencia marginal e ínfima. Las direcciones y orientaciones más fuertes correspondían a la corriente de los ‘sindicalistas’ y a los socialistas, y ambos bregaban tanto por reformas limitadas en un orden social que aceptaban en sus rasgos básicos, como, sobretudo, por encontrar los mecanismos y los ámbitos de negociación de los conflictos.” (ROMERO, 2001: 45).

<sup>34</sup> Cf. GONDRA (1943) e HOBSBAWN (1995).

Yrigoyen y Alvear continuaban la tradición de ilustres antecesores suyos. El proteccionismo agrario e industrial, que había contribuido a la prosperidad y al desarrollo de muchas provincias argentinas, era un mal del punto de vista de los agricultores y ganaderos del litoral, pero un mal ciertamente mucho menor que la miseria en que aquellas provincias habrían vegetado por décadas, si no se hubiera implantado; un mal que a la larga podía comprometer hasta la integridad de la República. (GONDRA, 1943: 455).

De um modo geral, o governo radical também não representaria mudanças significativas na estrutura econômica do país, como pode ser visto na Tabela 4. A Argentina continuou sendo dependente das exportações de produtos agropecuários e importador de produtos manufaturados, a despeito da expansão e diversificação do parque industrial do país e do fato do setor agropecuário ter sido fortemente comprometido pelas oscilações bruscas nos preços das *commodities* nos mercados internacionais e pela limitação das possibilidades de expansão da fronteira agrícola na região pampeana<sup>35</sup>. Entre 1916 e 1930 a produção agrícola cresceria a uma taxa anual média de 5%, a industrial 7% e a construção 15% (LOBATO E SURIANO, 2000: 340). O período foi marcado também pela forte expansão do setor terciário, principalmente do comércio. Outra característica que se manteve foi o influxo de investimentos estrangeiros, ainda que com algumas mudanças significativas: o capital inglês (e europeu, em geral) teve sua participação limitada pelos problemas que afetaram o continente europeu e pela perda de dinamismo da economia inglesa. Os capitais norte-americanos destinados à Argentina, por sua vez, cresceram significativamente<sup>36</sup>, com a instalação de filiais de empresas como General Motors e General Electric (ROMERO, 2001: 51). Esses capitais, ainda que em grande parte destinados aos setores tradicionais (frigoríficos, ferrovias, bancos, comércio) foram também dedicados a novos setores, com destaque para a indústria e o setor petrolífero<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Esse processo já vinha ocorrendo desde o período 1910/1914, quando a taxa de crescimento da área plantada havia se reduzido para 3,80% a.a.. Deve-se ter em conta que o seu crescimento havia sido espetacular nos anos anteriores: 6,26% a.a. entre 1895 e 1899, 7,78% a.a. entre 1900 e 1904 e 7,20% a.a. entre 1905 e 1909. Na década de 1920, a redução da possibilidade de crescimento da área plantada na região pampeana foi em parte compensada pela exploração mais intensiva de terras no interior. Cf. CORTÉS CONDE (1974: 174) e LOBATO E SURIANO (2000).

<sup>36</sup> A participação dos capitais norte-americanos no total de investimentos estrangeiros realizados no país passaria de 2,58% em 1917 para 14,02% em 1927. Cf. RAPOPORT (2003: 160).

<sup>37</sup> O Estado também seria ativo no setor petrolífero, com a criação da empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) em 1922. Para maiores detalhes, ver GONDRA (1943) e RAPOPORT (2003).

**Tabela 4 - Estrutura do PIB Argentino 1900-29**

Em % do Total, a preços de 1937

	1900-04	1910-14	1925-29
Agricultura	19,6	18,8	19,1
Pecuária	18,4	13,6	11,7
Pesca	0,1	0,1	0,1
<b>Setor Rural</b>	<b>38,1</b>	<b>32,5</b>	<b>30,9</b>
Extrativa Mineral	0,3	0,4	0,6
Manufaturas	9,9	11,5	13,2
Construção	2,7	4,6	2,8
<b>Setor Industrial</b>	<b>12,9</b>	<b>16,5</b>	<b>16,5</b>
Comércio	13,9	16,4	16,1
Transporte	4,0	6,2	8,1
Comunicações	0,4	0,6	1,0
Outras Utilidades Públicas	0,4	0,8	1,3
Habitação	13,1	11,2	9,5
Setor Financeiro	1,4	1,6	2,0
Serviços Pessoais	9,0	7,5	7,7
Serviços Públicos	6,7	6,6	7,0
<b>Serviços</b>	<b>49,0</b>	<b>51,0</b>	<b>52,6</b>

Fonte: DIAZ ALEJANDRO (1970: 10)

As fortes oscilações no desempenho econômico interno, alimentado pela repercussão dos conflitos ideológicos que afligiam o mundo e pela postura inicialmente complacente de Hipólito Yrigoyen para com os protestos organizados pelos trabalhadores contribuíram para que o período fosse marcado por uma forte conflitividade social, especialmente no período entre 1917 e 1921. As reclamações partiam principalmente por parte dos operários e dos arrendatários e pequenos proprietários de terras, que protestavam por melhorias nos salários, nas condições de trabalho e nas taxas de arrendamento. A menor flexibilidade de Yrigoyen com os movimentos operários a partir de 1919 e o aumento na oferta de trabalho proporcionadas pela recuperação econômica a partir de 1922 permitiram que o clima de tranquilidade social retornasse ao país. O retorno das exportações, dos investimentos e o aperfeiçoamento das políticas educacionais adotadas nas décadas anteriores permitiriam a consolidação da classe média e a redução das desigualdades sociais:

La expansión de la cultura letrada forma parte del proceso de movilidad social propio de una sociedad que era esencialmente expansiva y de oportunidades. Fruto de ella eran esos vastos sectores medios, en cuyos miembros podían advertirse los resultados de una exitosa aventura del ascenso: los chacareros establecidos, que se identificaban como pequeños empresarios rurales, o los pequeños comerciantes o industriales urbanos, de entre quienes surgían algunos grandes nombres o fortunas importantes. Junto a ellos, una nube de empleados, profesionales, maestras o doctores, pues ese título siguió siendo la culminación, en la segunda o quizá en la tercera generación, de esta carrera en la que la fortuna no podía separarse del prestigio. (ROMERO, 2001: 47).

Entre 1922 e 1928, o país voltaria a outro período de forte expansão, sob a presidência de Alvear. Tal crescimento permitiu o retorno ao sistema de caixa de conversão<sup>38</sup> em 1927. Além da melhora do quadro internacional, que possibilitou o aumento das exportações e o retorno dos investimentos estrangeiros, o país contou também com os efeitos benéficos da política econômica de Alvear, que ao combater a distribuição de cargos públicos característica do governo de Yrigoyen, contribuiu para restabelecer o equilíbrio fiscal e a redução da inflação, abrindo espaço para um aumento nos salários reais.

Apesar do bom governo de Alvear, Yrigoyen continuava com elevada popularidade, tanto que, já com 76 anos de idade, voltaria a ser eleito em 1928, com quase 60% dos votos. Seu retorno, no entanto, significou a volta da conflitividade social, principalmente pela insatisfação das oligarquias e dos militares, que já cultivavam anseios de promover um retorno à ordem conservadora, colocando em discussão a ordem democrática. A erupção da crise de 1929 assolaria o sistema econômico internacional, com forte impacto novamente sobre a economia do país, provocando colapso na cadeia de pagamentos, recessão e forte aumento do desemprego<sup>39</sup>. Yrigoyen perderia apoio popular e uma coalizão liderada pelos militares lideraria o golpe que destituiu Yrigoyen e colocaria fim à curta experiência de democracia liberal na Argentina, com o retorno da ordem conservadora, que

---

<sup>38</sup> A experiência anterior da Argentina com a Caixa de Conversão havia durado entre 1899 e 1914. Sua implantação teria sido a solução para o dilema entre o forte expansionismo monetário anterior à crise de 1890 e a excessiva rigidez que marcou a década de 1890, e permitiu que o país crescesse fortemente sem problemas inflacionários. Em 1914, com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, os problemas que já eram observados no balanço de pagamentos argentino se agravaram e o regime teve que ser abandonado. Para uma discussão sobre essa experiência argentina com o regime de conversibilidade, ver CONESA (2000: 5-7) e RAPOPORT (2003: 96-100).

<sup>39</sup> O preço do trigo caiu 2/3 no mercado internacional (HOBSEBORN, 1995: 96). De acordo com levantamento realizado por DÍAZ ALEJANDRO (1970), a Argentina sofreria, no entanto, menos o impacto desta crise do que países como Austrália, Canadá e mesmo os Estados Unidos.



predominaria até a eleição de Perón, em 1946. Os golpes de Estado passariam a ser uma constante na história do país.

## **1.2. GOLPE DE ESTADO, RETORNO DA ORDEM CONSERVADORA E O INÍCIO DO PROCESSO DE SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES (1930-1943)**

No período compreendido entre 1930 e 1943 dá-se início ao impulso industrializador na Argentina, através de políticas protecionistas e pela maior intervenção do Estado no funcionamento da economia, a exemplo do que ocorreria em outros países latino-americanos. A Argentina também se assemelhou a estes países no que se refere à ocorrência de golpes de Estado. No caso argentino, a forte instabilidade econômica trazida pela Crise de 1929 e pela “Grande Depressão” – cujos efeitos<sup>40</sup> perdurariam até a década de 40 e resultariam na II Guerra Mundial (1939-1945) – se somou aos conflitos políticos internos já existentes, servindo como estopim para desencadear o golpe de 1930.

Na Argentina, a década de 30 é caracterizada por alguns autores como a “década infame”<sup>41</sup>. Esse termo faz referência essencialmente ao quadro político do país, marcado pelo golpe militar de 6 de setembro de 1930 e pelas diversas denúncias de fraude eleitoral, corrupção e pela nova onda de intervenções nas províncias, instrumentos usados para garantir a vitória dos partidos que compunham a *Concordancia*<sup>42</sup>, o que representava a permanência das forças conservadoras no poder.

O golpe militar de 1930 – que derrubou o presidente Hipólito Yrigoyen e levou ao poder interinamente o general José F. Uriburu – não foi um movimento isolado

---

<sup>40</sup> A “Grande Depressão” seria, segundo RAPOPORT (2003: 206), a crise mais profunda enfrentada pelo capitalismo em sua história, dado seu caráter mundial, sua longa duração e sua intensidade, refletida nos indicadores de retração da produção industrial, na espiral deflacionista, na forte contração do comércio internacional e pela elevação crítica das taxas de desemprego. Cf. também HOBBSBAWN (1995) e MADDISON (1989).

<sup>41</sup> SEBRELI (2003: 52) discorda dessa denominação: “Además de su origen espurio, resulta absurdo seguir utilizando esa denominación, porque cualquiera de las décadas posteriores fue mucho más infame. Pero aun sin entrar en estas comparaciones, los años treinta y primeros cuarenta, en sí mismos, sólo a medias merecen este calificativo”.

<sup>42</sup> Compunham a *Concordancia* os grupos conservadores (unidos no Partido Demócrata Nacional), o Partido Socialista Independente e a ala da União Cívica Radical favorável a Marcelo T. de Alvear (os antipersonalistas).

dos militares, que haviam ganhado protagonismo desde meados da década de 20 e que se mostravam extremamente insatisfeitos com o retorno de Yrigoyen ao poder<sup>43</sup>. Os militares compartilhavam muito das idéias e anseios das elites, de intelectuais e mesmo da imprensa, que questionavam não só a incapacidade de Yrigoyen em solucionar os problemas criados pela Crise de 1929, como também questionavam os benefícios que trouxe ao país a implantação da ordem democrática liberal. Esse questionamento quanto ao regime democrático liberal, no entanto, não era unanimidade entre os militares, que estavam divididos em duas facções: a primeira, liderada por José F. Uriburu, era a favor de um governo forte, corporativista e de cunho nacionalista<sup>44</sup>, defendendo claramente o fim do sufrágio universal, que deveria ser substituído pela volta do voto qualificado. A segunda, liderada por Agustín P. Justo, ex-chefe do Exército no governo Alvear, era a favor da manutenção da ordem democrática liberal e a favor dos investimentos estrangeiros.

Sem gozar do apoio integral dos militares e das elites conservadoras e sofrendo a oposição de diversos partidos políticos e da imprensa<sup>45</sup>, Uriburu convocou eleições em 1931 e colocou em ação o diversificado instrumental de controle dos resultados eleitorais que seria característica do período, apelando para perseguições políticas (principalmente aos comunistas), intervenções nas províncias opositoras, acordos com os *caudillos* provinciais, fraude eleitoral e, neste caso, ao veto à candidatura da UCR<sup>46</sup>. Estas práticas persistiriam nos governos de Agustín P. Justo (1932-1938), Roberto M. Ortiz (1938-1940) e Ramón Castillo (1940-1943), bem como a propagação da corrupção que se expandia não somente pela máquina

---

<sup>43</sup> A insatisfação dos militares devia-se, essencialmente, à desconfiança em relação ao caráter populista de Yrigoyen e pelo tratamento que este dava ao Exército, contingenciando verbas e usando critérios políticos na escolha da cúpula militar.

<sup>44</sup> As correntes nacionalistas haviam ganhado força no país durante a crise econômica enfrentada durante a Primeira Guerra Mundial e ganharia impulso com o crescimento do comunismo na Argentina e a ascensão do fascismo na Itália. Para um maior detalhamento do nacionalismo na Argentina, cf. SEBRELI (2003).

<sup>45</sup> “Su proyecto político [el de Agustín P. Justo] se impuso porque coincidía con la manera de pensar del establishment, demasiado temeroso para soportar una democracia ampliada, pero no lo bastante atemorizado todavía como para arriesgarse a la aventura de un cambio revolucionario de tipo fascista” (SEBRELI, 2003: 50).

<sup>46</sup> O veto à candidatura da UCR levou os radicais a optarem pela abstenção nas eleições de 1931, o que por sua vez demandou um menor uso da fraude. Ainda assim, o governo de Justo sofreria com a falta de legitimidade. Com o retorno da UCR às eleições a partir de 1935, o uso da “fraude patriótica” (na denominação de algumas lideranças conservadoras) fez-se mais intensivamente e comprometia ainda mais a legitimidade do regime. Cf. ROMERO (2001) e SURIANO E LOBATO (2000).

do governo, mas envolvia também deputados conservadores e oposicionistas (RAPOPORT, 2003: 223-224).

Apesar da forte presença da elite rural e conservadora no poder, o período seria marcado economicamente por um declarado incentivo à industrialização, ainda que tardiamente e por força das circunstâncias. Como já visto, o movimento pró-industrialização na Argentina existe desde meados do século XIX. No entanto, esse movimento era minoritário e foi suplantado pelo forte crescimento proporcionado pela estratégia liberal. Mesmo o surto industrializador do período pós I Guerra Mundial não seria suficiente para garantir uma prioridade a este setor, que era abandonado tão logo a situação internacional tornava-se mais favorável e permitia a volta das importações:

(...) it would have taken great faith in industrial externalities to have favored, say in 1925, a deliberate effort to reallocate resources by special government policies from at-the-moment-prosperous rural activities toward protected industries. Unless it is claimed that Argentine authorities should have foreseen the Great Depression, or that they should have hit upon Keynesian policies during 1914-17, the "Great Delay" thesis is weak. (DÍAZ ALEJANDRO, 1970: 55).

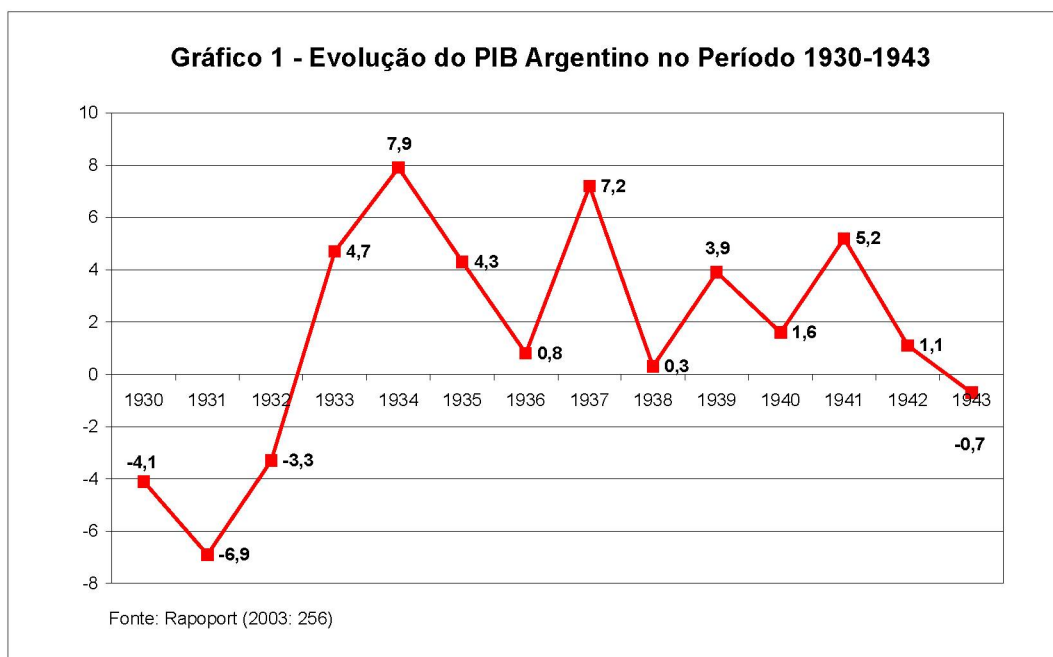
A partir da Crise de 1929, no entanto, o cenário internacional mostrava-se claramente diferente da ordem liberal que permitiu à Argentina apresentar uma das maiores taxas de crescimento da história, dando espaço a uma ordem capitalista marcadamente nacionalista e intervencionista (RAPOPORT, 2003: 208). A ascensão do protecionismo na ordem econômica mundial limitou a capacidade exportadora da Argentina e dos demais países exportadores de matérias-primas, como Canadá e Austrália<sup>47</sup>. Diante dessa realidade, os preços das *commodities* caíram significativamente no mercado internacional, contribuindo para a queda de receita de divisas e, conseqüentemente, para o abandono do regime de conversão. A despeito da menor disponibilidade de divisas, o governo argentino priorizou o pagamento da dívida externa, o que levava a uma diminuição ainda maior do montante disponível para as importações.

Inicialmente, o governo argentino optou por um conjunto de medidas ortodoxas (redução de gastos públicos, redução de salários do funcionalismo) e

---

<sup>47</sup> O comércio internacional se reduziu em um terço, aproximadamente, no quinquênio posterior a 1929. Cf. RAPOPORT (2003: 208).

algumas poucas políticas heterodoxas (como o controle de câmbio) para tentar recuperar o país da crise em que vivia. No entanto, o resultado foi altamente recessivo, com o PIB caindo 14,3% no período 1930-1932 (Gráfico 1).



A partir de 1933, quando Federico Pinedo assumiu o Ministério da Fazenda (auxiliado por Raúl Prebisch, na função de presidente do Banco Central), a Argentina passaria a adotar firmemente os princípios da política keynesiana<sup>48</sup>, com uma maior intervenção do Estado no funcionamento da economia, dando impulso à industrialização mais intensiva do país:

De la crisis económica de 1930 se salió pronto, durante el gobierno de Justo, mediante la reforma económica de Pinedo que abrió un período de gran crecimiento. El mito del peronismo industrializador oculta que el pasaje de la economía agropecuaria a la industrial se produjo entre los años 1935 y 1936 y que durante los gobiernos de Justo, Ortiz y Castillo el desarrollo industrial alcanzó picos más altos que en el peronismo. (SEBRELI, 2003: 53).

<sup>48</sup> “La historia económica de la Argentina nos ofrece algunas sorpresas. No resulta curioso que la elite ganadera, librecambista desde la independencia, consintiera en establecer restricciones diversas al funcionamiento del comercio exterior, razonable para la mejor defensa de sus intereses. Pero puede parecer algo extraño que Pinedo, uno de los más fieles exponentes del liberalismo vernáculo, haya sido también un propulsor decidido de la intervención del Estado en la economía, si bien esta política no se hallaba alejada de lo que estaba ocurriendo a nivel mundial, como en los Estados Unidos y otros países.” (RAPOPORT, 2003: 246).

Dentre as medidas de incentivo à industrialização e crescimento econômico estavam a elevação das tarifas de importação, o controle de câmbio<sup>49</sup>, a formação de juntas que controlavam a produção dos variados setores da economia (grãos, carnes, vinhos, algodão, leite, erva-mate, entre outros)<sup>50</sup> e a implantação de um amplo programa de obras públicas. Outras importantes medidas adotadas no período foram a criação, em 1935, do Banco Central e do Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias. O primeiro tinha como objetivo substituir a Caixa de Conversão, administrando o mercado de câmbio, controlando as flutuações monetárias (adotando políticas anti-cíclicas) e supervisionando o funcionamento do sistema financeiro<sup>51</sup>. O segundo tinha a função de conduzir o processo de liquidação das instituições financeiras afetadas pela crise. Uma medida adotada em 1931 e que seria fundamental para o país foi o estabelecimento do imposto de renda, que permitiu ao Estado compensar a forte queda da arrecadação das tarifas aduaneiras, até então sua principal fonte de renda, o que permitiu que o orçamento nacional estivesse saneado no início de 1934 (LOBATO E SURIANO, 2000: 363).

Outra característica da política econômica argentina no período foi o realinhamento econômico com a Inglaterra, após um período de crescente participação dos Estados Unidos nas relações comerciais argentinas. LOBATO E SURIANO (2000: 364) enfatizam que a opção pela relação bilateral com a Inglaterra foi um movimento orientado mais pela necessidade de acordos bilaterais<sup>52</sup> do que pelas preferências, dado que, com a intensificação do protecionismo após a crise de 1929, os Estados Unidos resistiam em conceder maiores oportunidades de

---

<sup>49</sup> Pinedo promoveria uma mudança em relação ao regime de controle de câmbio vigente desde 1931. A partir de 1933, o mercado de câmbio seria dividido em dois: um sob controle do Estado, que obrigava os exportadores de produtos tradicionais a trocarem suas divisas e fornecia divisas para os importadores de produtos essenciais. O outro mercado seria livre, destinado aos exportadores de produtos não tradicionais, investidores estrangeiros e importadores de produtos não-essenciais.

<sup>50</sup> As juntas reguladoras não tinham a função de incentivar melhoramentos na produção, mas sim a de tentar minimizar as perdas nos setores tradicionais da economia, como no caso do setor produtor de grãos, onde a junta praticava uma política de preços mínimos. Cf. RAPOPORT (2003: 248-249).

<sup>51</sup> Para CONESA (2000: 9), a criação do Banco Central abriria novamente a porta para o financiamento do governo via emissão monetária, ainda que este recurso seria usado discretamente até 1946, quando o banco deixaria de ser uma instituição de capital misto (composto pelo Estado e pelas instituições bancárias no país) e seria totalmente nacionalizado.

<sup>52</sup> A Argentina também viria a assinar acordos bilaterais com outros países europeus (Alemanha, Bélgica, Holanda, Suíça) e com alguns vizinhos latino-americanos, como Chile e Brasil. O acordo com o Brasil visava uma liberação gradual das tarifas nas transações entre os dois países, e objetivava a formação de uma união aduaneira aberta a novos sócios, o que seria a primeira idéia de formação do Mercosul. Cf. RAPOPORT (2003: 244-245).

colocação de produtos argentinos em seu mercado<sup>53</sup>. A Inglaterra, por sua vez, pretendia dar prioridade de acesso a seu mercado aos países que constituíam a *Commonwealth*, o que implicaria redução de um terço na compra de carne congelada e de 10% na aquisição de carnes resfriadas originárias da Argentina, tomando-se como base os níveis já baixos de vendas de 1932 (ROMERO, 2001: 76). De modo a garantir relações bilaterais com a Inglaterra, seria assinado em 1933 o Pacto Roca-Runciman<sup>54</sup>, fortemente criticado pelos políticos nacionalistas, que enfatizavam seu aspecto amplamente desfavorável à Argentina.

O processo de industrialização ocorrido no período, ainda que intenso, continuou sendo substituidor de importações e concentrado nos setores alimentício, têxtil e, em menor escala, no setor químico e metalúrgico, tanto pelo escasso interesse do Estado em investir na indústria, como pela resistência que ainda existia nos empreendedores argentinos em destinar maiores volumes de capitais a esse setor<sup>55</sup>. Os clássicos problemas decorrentes de um processo de substituição de importações se fizeram presentes no caso argentino:

La sustitución de importaciones ofrecía el atractivo de un mercado existente y cautivo, y una ganancia rápida. Una vez satisfecho, era más conveniente pasar a otra rama, igualmente insatisfecha, antes que profundizar la inversión en la anterior. (...) la combinación de un mercado cerrado y algunas pocas grandes empresas por cada rama o actividad tornó poco relevante la presión por la mayor eficiencia o el menor precio. Lo eran, en cambio, las reglas del juego que

---

<sup>53</sup> RAPOPORT (2003) e ROMERO (2001) destacam a questão dos *lobbies* organizados pelos agricultores e pecuaristas norte-americanos contra os produtos argentinos, que concorriam fortemente com os produtos locais. A opção pelos ingleses seria fruto também dos conflitos diplomáticos entre argentinos e norte-americanos, conflitos que existiam desde o início do século e que tinham sua razão principal nas pretensões pan-americanistas dos norte-americanos, que conflitavam com os interesses hegemônicos da Argentina na América do Sul. Para esta discussão, cf. MARKWALD (2000).

<sup>54</sup> Esse pacto, que teve vigência por 3 anos e foi renovado em 1936 (com algumas alterações) através do acordo Eden-Malbrán, estipulava que a Inglaterra deveria manter as cotas de importação de carne estabelecidas em 1932. A Argentina, por sua vez, deveria comprometer-se em não reduzir as tarifas ferroviárias, manter livre de impostos a importação de carvão, reduzir as tarifas sobre outros produtos britânicos, usar as divisas originadas de compras britânicas para comprar produtos ingleses e realizar pagamento de dívidas com o país e conceder tratamento preferencial às empresas inglesas no setor de transportes. Cf. LOBATO E SURIANO (2000: 364). ROMERO (2001: 76) destaca que a questão das exportações do setor frigorífico era extremamente sensível para a Argentina, principalmente pelos diversos interesses envolvidos (produtores, frigoríficos e empresas de transporte marítimo).

<sup>55</sup> “(...) la ideología de ‘una cosecha más y nos salvamos’ se trasladó al conjunto de la clase dirigente argentina, política y económica, que adoptó en general conductas rentísticas y especulativas por sobre la inversión en los sectores de mayor valor agregado, sin estrategias visibles de largo plazo, y tuvo en lo internacional una mentalidad provinciana y dependiente en vez de una percepción amplia del mundo que privilegiase los intereses nacionales”. (RAPOPORT, 2002: 254-255).

ponía el Estado, ya fuera por la vía de los aranceles o del tipo de cambio.  
(ROMERO, 2001: 75)

Mesmo com uma significativa queda da participação dos investimentos estrangeiros, estes continuaram a ter papel fundamental na economia do país devido ao fato de permitirem uma maior diversificação da produção nacional, principalmente por parte dos capitais norte-americanos, que usavam esses investimentos como forma de suplantar as barreiras tarifárias e a preferência dada às importações de produtos ingleses.

Outra característica do processo de industrialização argentino no período foi sua concentração geográfica. A região que abrange a Capital Federal e a Grande Buenos Aires concentrava 60% da produção industrial do país, enquanto Córdoba e Santa Fé, os dois maiores centros no interior, concentravam apenas 15% e 12%, respectivamente (LOBATO E SURIANO, 2000: 365-366). Essa concentração industrial, a redução do fluxo de imigrantes e a queda da rentabilidade do setor agrícola seriam importantes no processo de urbanização do país, ao criarem as condições para o início do processo migratório interno de trabalhadores do interior para as grandes cidades (em especial, para Buenos Aires), processo que se intensificaria nas próximas décadas.

A despeito da crescente industrialização do país – cuja participação relativa no PIB passaria de 17,7% no período 1925-29 para 21,0% em 1940-44 –, o setor agrário-exportador continuou tendo importância fundamental para a economia do país, principalmente pelo seu papel de gerador de divisas à medida que a economia mundial se recuperava dos estragos sofridos no período 1929-1932<sup>56</sup>. De fato, após o déficit registrado em 1930, a Argentina voltaria a apresentar crescentes superávits comerciais até 1938. No entanto, a queda nas importações teria papel fundamental para este resultado, visto que os preços das *commodities* permaneceram baixos durante toda a década de 30, o que se refletiu em valores exportados abaixo dos observados no período pré-1929.

O advento da II Guerra Mundial traria conseqüências não somente para a economia, mas também para o ambiente político do país. Economicamente, a

---

<sup>56</sup> A exemplo do ocorrido na década de 20, a pecuária continuou perdendo espaço em relação à agricultura. Apesar da deterioração da situação dos agricultores, principalmente dos pequenos, a produção agrícola não se retraiu, principalmente pelo aumento da área plantada de algodão no norte e nordeste do país. Cf. ROMERO (2001: 74).

combinação de uma base industrial melhor estruturada e as possibilidades abertas de abastecimento das tropas dos países envolvidos na guerra permitiram ao país um novo incentivo ao crescimento, ainda que este tenha sido limitado pelas dificuldades na aquisição de bens de capital e matérias-primas. Essa limitação às importações dos grandes centros, por outro lado, permitiu que a Argentina passasse a exportar um maior volume de produtos industrializados aos países vizinhos, o que também contribuiu para que o país acumulasse grandes superávits comerciais no período.

Na esfera política, a opção pela neutralidade, a exemplo do ocorrido durante a Primeira Guerra Mundial, foi foco de tensões internas e externas. Originalmente, a opção pela neutralidade tinha um caráter pragmático, visto que permitia ao país exportar seus produtos para os países dos dois blocos em conflito. Na prática, a neutralidade não tinha se refletido em igualdade econômica, dado que as relações com a Alemanha praticamente se interromperam quando teve início a guerra (RAPOPORT, 2000: 157-158). No entanto, com a recusa da Argentina em romper formalmente com os países do Eixo quando da entrada dos Estados Unidos na guerra em 1941, o país passaria a sofrer retaliações econômicas e diplomáticas por parte dos norte-americanos, além de ficar desprovido dos auxílios concedidos aos países que optaram por apoiá-los, como o Brasil.

Internamente, a opção neutralista dividia a sociedade e as correntes políticas. Segundo RAPOPORT (2003: 290), apoiavam a opção neutralista os setores da elite tradicional vinculados à Inglaterra e Europa (reticentes quanto as pretensões hegemônicas norte-americanas), as facções nacionalistas das Forças Armadas (que apoiavam o Eixo) e grupos e intelectuais nacionalistas (que defendiam que se tratava de um conflito entre as grandes potências). Já parte dos setores conservadores envolvidos com o capital norte-americano, os socialistas, comunistas e a maior parte do radicalismo apoiavam uma posição pró-Aliados.

À esse clima de tensão somou-se a fragilidade do governo de Ramón Castillo, que havia assumido a presidência em abril de 1940 na condição de vice-presidente quando do afastamento de Ortiz por motivos de saúde. Carente de legitimidade política, Castillo tentou encontrar nos militares uma possível base de sustentação, enquanto praticava com maior intensidade os mecanismos de fraude eleitoral que haviam sido reduzidos durante o governo de Ortiz. As mortes de Alvear, Ortiz e Justo - importantes lideranças políticas e defensores da ordem democrática – em um



curto intervalo de tempo resultaram em uma situação inesperada de incerteza quanto ao processo sucessório. A decisão de Castillo de indicar um candidato favorável aos países aliados (Robustiano Patrón Costa) seria o estopim para que os militares - fortalecidos com os recursos e protagonismo que ganharam no governo de Castillo - se mobilizassem no sentido de tomar o poder, novamente com o apoio de outros setores da sociedade. Assim, em 14 de junho de 1943 um novo golpe de Estado ocorria no país.

### **1.3. A ASCENÇÃO DE PERÓN E OS DOIS PRIMEIROS GOVERNOS PERONISTAS (1943-1955)**

O período compreendido entre os golpes militares de 1943 e 1955 é marcado pelo nascimento e chegada ao poder do peronismo, com importantes efeitos sobre a estrutura econômica, política e social do país, trazendo transformações que são temas de intensos debates até os dias atuais.

Economicamente, teria início a implantação de um conjunto de políticas de caráter nacionalista e o aprofundamento do intervencionismo do Estado na economia, principalmente a partir da posse do coronel Juan Domingo Perón, em 1946. Do ponto de vista político, o período iniciado em 1943 com mais um grande revés contra a ordem democrática assistiu ao nascimento de um movimento que seria protagonista especial na realidade política do país a partir de então: o peronismo. Do ponto de vista social, houve o que seria talvez a principal transformação propiciada pelo peronismo: a adoção de uma política de redistribuição da renda em favor das classes de menor poder aquisitivo através da melhora significativa dos salários reais e da ampliação e melhora dos serviços sociais à população.

Foi um período, no entanto, em que a ordem democrática esteve bastante restringida. A tomada do poder pelos militares liderados pelo general Arturo Rawson em 4 de junho de 1943 marcaria, segundo SEBRELI (2003), o fim da ordem conservadora democrática no país, que seria substituída por uma ordem militarista e populista:

Haciendo historia contrafactual, puede suponerse que se frustró la segunda oportunidad, después del fracaso de 1916, de establecer un sistema de partidos. Existían partidos de centroizquierda, el Socialista e el Demócrata Progresista, un partido radical desprendido del movimiento yrigoyenista y un posible partido conservador que renegaba del fraude con dirigentes modernos como Rodolfo Moreno o Federico Pinedo. La última oportunidad de supervivencia del conservadurismo transformado en un liberalismo democrático fracasó por el gobierno de Castillo, con el retorno del fraude electoral y su política reaccionaria, y por el golpe de 43. En lugar de seguir la vía normal de las sociedades avanzadas, se optó por perderse en los callejones del populismo y el militarismo. (SEBRELI, 2003: 51-52)

O marco ideológico dos militares golpistas - essencialmente nacionalista, anti-democrático e neutralista - tinha muitas semelhanças com o do golpe militar de 1930 liderado por José F. Uriburu, até mesmo porque muitos dos militares que encabeçavam o movimento – como os que constituíam o Grupo de Oficiais Unidos (GOU)<sup>57</sup> – haviam participado do golpe de 1930. Outra semelhança com o golpe de 1930 estava no fato dos militares contarem com apoio de amplos setores da sociedade, ainda que internamente não possuíam uma unanimidade quanto ao rumo a ser adotado pelo governo, fato que se refletiu na curta duração dos mandatos presidenciais: o general Arturo Rawson não ficaria mais do que três dias no poder, sendo destituído pelo general Pedro Ramírez, ex-Ministro de Guerra do governo de Ramón Castillo. Seu governo seria interrompido oito meses depois pelo general Edelmiro Farrell, que permaneceria no poder por pouco mais de dois anos, entregando o poder em junho de 1946 ao presidente eleito democraticamente Juan D. Perón.

O coronel Perón havia sido uma figura de destaque dentro do GOU, ascendendo rapidamente no governo militar instalado em 1943. Iniciando na Secretaria de Guerra no governo de Ramírez, passaria ao Departamento Nacional do Trabalho, que sob sua condução viria a ganhar o *status* de secretaria. Nesse cargo, manteria contato freqüente com os sindicatos e atenderia a muitas de suas reivindicações, implantando medidas como a indenização por acidentes no trabalho, o sistema de férias pagas, a ampliação da cobertura do sistema de aposentadorias e

---

<sup>57</sup> O Grupo de Oficiais Unidos era uma agrupamento militar formado em maio de 1943 para combater a candidatura de Robustiano Patrón Costas (candidato apoiado pelo então presidente Ramón Castillo) e neutralizar os militares pró-Aliados, que pressionavam o presidente a abandonar a posição neutralista. Era constituído por capitães, tenentes coronéis e coronéis (entre eles, Juan D. Perón), muitos dos quais haviam participado do golpe de 1930 e de outras conspirações militares fracassadas. Cf. SURIANO E LOBATO (2000: 379-380).

pensões e o Estatuto do Peão, que regularizava as relações trabalhistas entre os proprietários e os trabalhadores rurais (LOBATO E SURIANO, 2000: 380). No governo de Farrell, passaria a acumular a pasta de Ministro da Guerra, chegando à vice-presidência da república. Sua atuação, ao mesmo tempo em que lhe garantia prestígio com a classe trabalhadora e com os sindicalistas (que voltaram a ganhar protagonismo), despertava a desconfiança dos empresários e de uma parte dos militares. Já no momento crítico do governo de Farrell, quando a oposição fazia-se crescente por parte dos militares e dos movimentos populares que clamavam pelo fim do regime militar, Perón seria afastado e preso. Entretanto, as classes operárias, temerosas de uma possível reversão dos benefícios concedidos por Perón, tratariam de se manifestar a favor do seu retorno ao poder, convertendo-o em candidato natural ao processo eleitoral de 1946.

A candidatura de Perón - pelo então Partido Laborista<sup>58</sup> - contava, portanto, com forte apoio das classes populares e operária<sup>59</sup>, recebendo apoio também de uma ala dissidente dos radicais<sup>60</sup> e de alguns membros da ordem conservadora, principalmente da Igreja e dos militares. Em seus discursos, Perón destacava o ideal nacionalista como forma de defesa dos interesses argentinos frente às grandes potências (explorando o fato de que os Estados Unidos criticavam abertamente sua candidatura) e levantava a questão da justiça social como uma necessidade premente no país. A oposição era constituída essencialmente pelos partidos políticos tradicionais – que haviam lutado pelo retorno à democracia – e a maior parte dos representantes da ordem conservadora, como a Sociedade Rural Argentina e a União Industrial, bem como os meios de comunicação. Ainda que defendessem os interesses dos trabalhadores, o foco de seu discurso se concentrava na necessidade do retorno à ordem democrática. A vitória dos peronistas nas eleições provinciais e

---

<sup>58</sup> O Partido Justicialista seria fundado somente em 1947, após a dissolução do Partido Laborista.

<sup>59</sup> “Argentine industry, then, was not a driver but a passenger of growth. When a time of troubles returned after World War II, it left the vehicle. Labor, wheter in industry or agriculture, was not happy and took to those ideological nostrums - anarchism before World War I, Perónism after World War II – that are the revenge of the powerless.” (LANDES, 1998: 327).

<sup>60</sup> Essa ala radical, a UCR Junta Renovadora, era constituída por seguidores de Hipólito Yrigoyen, que encontravam na figura de Perón o mesmo estilo de caudilho popular e nacionalista que caracterizara Yrigoyen. Cf. LUNA (1983: 57).

legislativas foi significativa<sup>61</sup>. Já na eleição presidencial, a diferença foi pequena, dado que Perón obteve 52% dos votos, contra 48% para a oposição.

Para Félix Luna, importante historiador argentino, a vitória de Perón foi reflexo da demanda por renovação presente no espírito da época:

¿Por qué triunfó Perón? O Mejor dicho: ¿por qué ese gobierno *de facto* que en el invierno de 1945 estaba desacreditado, vencido, pudo proyectarse en el verano de 1946 de la manera triunfal que las elecciones evidenciaron? Fue un caso único en nuestra historia reciente y merece un estudio más detallado. Pero la respuesta, probablemente, debe atender al espíritu de la época, ansiosa de renovación, de cambios, de figuras y procedimientos nuevos. Había terminado la guerra mundial y la Argentina se aprestaba con buenas perspectivas al nuevo reacomodamiento de fuerzas. Perón representaba ese anhelo: un país autárquico, independiente, liberado de las dependencias y asociaciones que antes lo limitaban; un país que había sacado a flote realidades antes desconocidas, como el proletariado urbano de la industria liviana. Frente a esta perspectiva, sus opositores parecían un retroceso, un paso atrás. Perón aprovechó y expresó esta vocación nueva y con su talante populachero e informal empezó el largo protagonismo político del que todavía hoy no estamos exentos. (LUNA, 1983: 62-63).

Perón cumpriu integralmente seu primeiro mandato, que terminou em 1952. Seria então reeleito, mas seu segundo governo seria interrompido em 1955, por um novo golpe militar. O período 1946-1955 seria marcado por importantes transformações na estrutura econômica argentina, transformações estas que seriam alvo de constantes críticas e discussões que persistem até os dias atuais. As críticas se concentram principalmente quanto ao exagerado intervencionismo estatal na economia<sup>62</sup> e ao caráter populista das políticas adotadas<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Os candidatos peronistas ganharam em quase todas as províncias, com exceção de uma (Corrientes). No Senado, obtiveram 28 das 30 cadeiras e conseguiram dois terços da Câmara de Deputados. Cf. LUNA (1983: 62).

<sup>62</sup> Para TAYLOR (1994), o excessivo intervencionismo estatal na economia comprometeu a taxa de investimentos no período ao criar empecilhos para a livre-iniciativa e distorcer a rentabilidade dos investimentos produtivos. Para CASAS (1993) o maior intervencionismo estatal sobre a atividade econômica permitiria o enriquecimento repentino de conhecidos amigos do governo peronista, fruto do ambiente mais favorável à disseminação da corrupção.

<sup>63</sup> Esse é o caso, por exemplo, da questão do favorecimento dado pelo Estado peronista aos trabalhadores. CASAS (1993: 52) afirma que “os operários e as classes baixas em geral se sentiram parte do poder, saindo da marginalidade anterior” e que “esta efetiva integração na sociedade é a grande contribuição do peronismo”. WITHERS (1964: 174), por outro lado, afirma que “the economic policies pursued by Perón go far toward explaining the special developmental problems of Argentina today”, entre outras razões, por criar uma “privilege-seeking working class”. FERRER (1998: 82) salienta que a experiência peronista de promover uma distribuição “forçada” de ingressos favorável aos trabalhadores (via aumento dos salários, controles de preços e taxas de câmbio valorizadas) seria o estopim do conflito distributivo entre empresários e trabalhadores, conflito este que alimentaria a onda inflacionária que seria uma constante no país a partir de então e que culminaria no processo

Ainda que, em traços gerais, a política econômica peronista tenha sido uniforme, esta sofreu importantes alterações a partir do início de seu segundo mandato. Durante seu primeiro mandato, de fato, os ideais de intervencionismo estatal na economia e de autarquia econômica foram implantados intensivamente, através de um conjunto de medidas que consolidaram o Estado como ponto de referência na condução da economia e do relacionamento entre os agentes econômicos, de acordo com o ponto de vista que Perón tinha do papel do Estado, com muitos dos traços que caracterizavam o fascismo<sup>64</sup>:

Según la concepción de Perón, el Estado, además de dirigir la economía y velar por la seguridad del pueblo, debía ser el ámbito donde los distintos intereses sociales, previamente organizados, negociaran y dirimieran sus conflictos. Esta línea – ya esbozada en la década de 1930 – se inspiraba en modelos muy difundidos por entonces, que pueden filiarse tanto en Mussolini como en el mexicano Lázaro Cárdenas, y rompía con la concepción liberal del Estado. Implicaba una reestructuración de las instituciones republicanas, una desvalorización de los espacios democráticos y representativos y una subordinación de los poderes constitucionales al Ejecutivo, lugar donde se asentaba el conductor, cuya legitimidad derivaba menos de esas instituciones que del plebiscito popular. (ROMERO, 2001: 112).

Do ponto de vista econômico, essa base ideológica seria refletida, por exemplo, na elaboração de Planos Qüinqüenais<sup>65</sup> e na criação do Instituto Argentino para a Promoção e o Intercâmbio (IAPI)<sup>66</sup>, instrumentos para regulamentar o funcionamento do sistema econômico. Pela primeira vez, as políticas adotadas visavam declaradamente incentivar o processo de industrialização (RAPOPORT, 2003: 386). Para isso, fez-se uso de instrumentos como a proteção tarifária, concessão de subsídios, prática de taxas de juros reais negativas e facilidade na concessão de crédito para o setor industrial, através da nacionalização dos

---

hiperinflacionário do final dos anos 80 e início dos anos 90. Para uma maior análise das controvérsias acerca do peronismo, ver AGUINIS (2002) e RAPOPORT (2003).

<sup>64</sup> Para uma profunda abordagem das raízes ideológicas do peronismo, ver SEBRELI (2003).

<sup>65</sup> O primeiro Plano Qüinqüenal, aprovado em 1946, tinha foco no incentivo à industrialização do país, contendo diretrizes também nas áreas de saúde pública, imigração e transportes. Por conter metas muito generalistas e abrangentes, seria cumprido apenas parcialmente. O segundo Plano Qüinqüenal seria aprovado em 1952, contendo medidas no sentido de contornar as dificuldades enfrentadas pela indústria devido ao gargalo no fluxo de divisas, como será visto adiante. Para maiores detalhes sobre os planos qüinqüenais peronistas, cf. FERRER (1981), LOBATO E SURIANO (2000) e RAPOPORT (2003).

<sup>66</sup> O IAPI era o órgão responsável por obter recursos para o financiamento dos planos qüinqüenais. Esse órgão controlava as operações de comércio exterior, exercendo o monopólio das exportações de produtos primários, ao se encarregar de comprar dos produtores a preços fixos e vendê-los a preços internacionais. Esse diferencial de receita, bem como o controle sobre o mercado de câmbio, forneciam os recursos necessários para a política industrial. Cf. LOBATO E SURIANO (2000: 395).

depósitos bancários. Esse incentivo, inclusive, contava com a transferência de recursos do setor agrícola, dado que o setor industrial tinha preferência no uso das divisas geradas pelo setor agro-exportador, que somadas às reservas acumuladas durante a Segunda Guerra Mundial permitiram a importação de máquinas e matérias-primas nos anos iniciais do governo de Perón. Diante dessa série de medidas favoráveis, foi possível um aprofundamento do processo de substituição de importações nos setores têxtil e metalúrgico, bem como a expansão do parque industrial argentino a outros setores: automobilístico, petroquímico, eletrodomésticos, eletroeletrônicos, papel e papelão, entre outros. De fato, pela primeira vez a indústria ultrapassaria a participação que a agricultura tinha no PIB do país, até mesmo porque até 1952 o setor agrário-exportador seria fortemente prejudicado pelas políticas pró-industrialização.

Outro fato marcante do período foi a nacionalização dos serviços públicos e de algumas indústrias de capital estrangeiro. As principais medidas nesse sentido foram o confisco de empresas de capital alemão quando da decretação da posição argentina contra os países do Eixo e pelo uso das reservas em libras que a Argentina havia acumulado junto aos ingleses<sup>67</sup> para a compra das empresas de serviços que pertenciam aos ingleses, como as ferrovias, companhias telefônicas, empresas de transporte público e portos. O governo atuaria também com investimentos próprios, no setor de serviços (Gás del Estado, Água y Energía), transportes aéreo e naval (com a criação da Aerolíneas Argentinas, por exemplo) e no setor de armamento militar. O governo tratou de nacionalizar também parte da dívida externa do país.

A intervenção estatal na economia fez-se sentir também nas relações entre patrões e empregados. A exemplo do que havia acontecido quando de sua passagem pelo Ministério do Trabalho, Perón concedeu diversos benefícios à classe trabalhadora e claramente favorecia a estes quando o Estado atuava como mediador nas negociações salariais. Os benefícios aos trabalhadores também eram concedidos indiretamente, pelo fato do governo peronista ter implantado uma série de medidas típicas de um Estado do Bem-Estar, com avanços que permitiram uma maior acesso da população à saúde e educação (inclusive universitária). Outra face

---

<sup>67</sup> Essas reservas foram acumuladas em virtude do superávit nas transações comerciais que o país teve com a Inglaterra durante e no pós-guerra.

bastante visível do governo peronista foi o assistencialismo, representado pela figura de Eva Perón, que controlava a Fundação de Ajuda Social<sup>68</sup>.

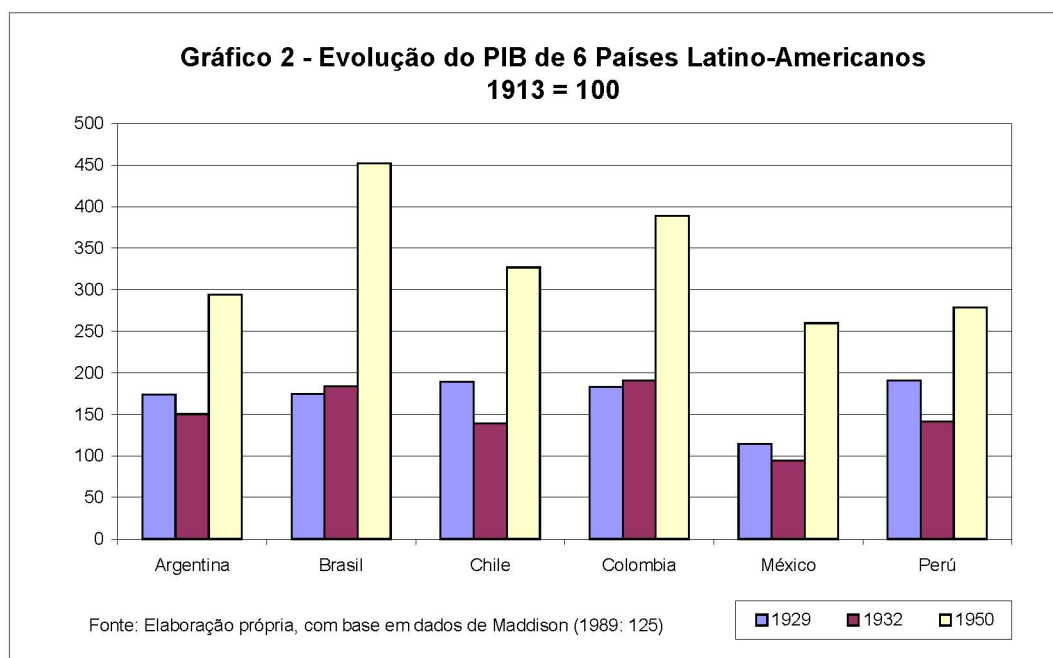
Em termos de renda *per capita*, o país continuava apresentando uma trajetória de divergência em relação aos países centrais, dada a visível redução do dinamismo no crescimento do PIB verificada desde 1913. Nesse ano, a renda *per capita* argentina correspondia a 80% da renda média dos países da OCDE. Em 1930, a relação havia caído para 75%. Em 1950 sua renda representava somente 65% da renda *per capita* média da OCDE<sup>69</sup>. Esse fenômeno ocorria mesmo em relação aos países latino-americanos. Como pode ser verificado no Gráfico 2, o crescimento do PIB argentino no período foi menor do que o observado em países como Brasil, Chile e Colômbia, ainda que superior ao de México e Perú. Em termos *per capita*, no entanto, o desempenho argentino seria o pior entre os países latino-americanos da amostra<sup>70</sup>. Ainda assim, o país continuava a ter a maior renda *per capita* da América Latina, uma renda *per capita* comparável a de países europeus como Itália, Alemanha e Áustria, o dobro da renda verificada no Japão e o triplo da sul-coreana.

---

<sup>68</sup> Essa fundação, também conhecida como Fundação Eva Perón, destinava recursos à construção de hospitais, subsidiava remédios para as camadas pobres da população e organizava eventos para arrecadação e distribuição de alimentos e roupas. Seus recursos eram originários do Estado e de contribuições da Central Geral dos Trabalhadores (CGT). Cf. LOBATO E SURIANO (2000: 385).

<sup>69</sup> Cálculos efetuados a partir dos dados elaborados por MADDISON (1989: 19).

<sup>70</sup> Entre 1913 e 1950, a Argentina teve crescimento médio do PIB *per capita* da ordem de 0,7% ao ano, a menor taxa em uma amostra de países latino-americanos que inclui Brasil (2,0%), Chile (1,7%), Colômbia (1,5%), México (1,0%) e Perú (1,4%). Cf. MADDISON (1989: 35).



Durante o período em que Perón conduziu o país, o PIB teve crescimento médio de 2,9% ao ano. A evolução da taxa de crescimento do PIB apresentou três trajetórias distintas, como pode ser constatado na Tabela 5. Os três primeiros anos de governo peronista foram de intenso crescimento econômico, graças ao substancial crescimento do setor industrial orientado para a substituição de importações e alimentado pelo substancial aumento do investimento e do consumo.

**Tabela 5 - Evolução do PIB Argentino - 1946-1955**

	PIB (Var %)	PIB*	Consumo*	Investimento*
1946	8,9	50.035	37.698	11.007
1947	11,1	55.600	42.451	17.470
1948	5,5	58.679	44.505	17.464
1949	-1,3	57.888	44.660	14.667
1950	1,2	58.599	45.466	14.735
1951	3,1	60.423	46.000	15.530
1952	-6,6	56.411	43.811	13.448
1953	5,4	59.499	44.649	13.143
1954	4,4	62.072	46.525	14.325
1955	4,2	64.661	49.794	15.427

\* Em milhões de pesos de 1950

Fonte: RAPOPORT (2003: 381 ).



O crescimento do setor industrial conduziu também a uma expansão dos setores de comércio e serviços que, somados ao crescimento da máquina estatal, absorveram a população que era atraída para as grandes cidades. Somando-se a isso aos benefícios concedidos pelo Estado nas negociações salariais e nos benefícios do Estado de Bem-Estar, os trabalhadores argentinos viveram uma fase áurea:

Estimulados y protegidos por el Estado peronista, y aprovechando una holgura económica novedosa, los sectores populares se incorporaron al consumo, a la ciudad, a la política. Compraron ropas y calzados, y también radios o heladeras, y algunos las “motonetas” que el líder se encargaba de promocionar. Viajaron por el país, gracias a los planes de turismo social, y accedieron a los lugares de esparcimiento y diversión, aprovechando la generalización del sábado inglés y aun el asueto sabatino total para algunos de ellos. Se llenaron las canchas de fútbol, las plazas y parques (...). Sobre todo, fueron al cine, la gran diversión de aquellos años. Invadieron la ciudad, incluso el centro, y lo usaron todo. Ejercieron plenamente una ciudadanía social, que nació íntimamente fusionada con la política. (ROMERO, 2001: 118).

No entanto, já a partir de 1949 o processo de desenvolvimento adotado daria sinais de fadiga, causada principalmente pela falta de divisas que possibilitassem o atendimento da demanda por novos bens de capital e matérias-primas exigidas pelo avanço do processo de substituição de importações. Diversos foram os determinantes para o “gargalo” que se apresentou. Por um lado, o aumento do poder aquisitivo da classe trabalhadora pressionava desfavoravelmente o saldo comercial, tanto pela diminuição do excedente exportável como pela maior demanda por bens industrializados importados. No entanto, o fator principal para o colapso na capacidade importadora argentina parece estar na conjunção entre o gasto exagerado das divisas acumuladas no período de guerra e o fraco desempenho exportador argentino quando do fim desta, cuja participação no PIB descendeu dos 24% no período 1925-1929 a 10% no período 1945-49, mantendo-se nesse patamar nas duas décadas seguintes (FERRER, 1981: 195). São diversos os fatores que explicam o fraco desempenho exportador argentino, entre eles a estrutura da sua pauta de exportações<sup>71</sup>:

---

<sup>71</sup> Pode-se citar, por exemplo, o fim da demanda por bens que eram destinados ao abastecimento das tropas de países envolvidos na II Guerra Mundial. No entanto, muitos outros fatores foram também determinantes. Com o fim da guerra, os Estados Unidos passaram a destinar grandes volumes de sua produção agrícola para a exportação, o que se refletiu não somente em uma forte queda nos preços das *commodities* no mercado internacional como também na perda de mercado para os

(...) en los países exitosos, el comercio exterior fue cambiando *pari pasu* con la industrialización. De este modo, las exportaciones de manufacturas de creciente valor agregado y contenido tecnológico ocuparon una posición dominante en las exportaciones. En la Argentina, en cambio, la proporción de exportaciones de manufacturas de origen industrial respecto de la producción manufacturera total siguió siendo baja y las exportaciones siguieron descansando esencialmente en los productos primarios. (FERRER, 1998: 67)

A nacionalização do Banco Central em 1946 contribuiria a agravar os desequilíbrios macroeconômicos, ao permitir que o crescente déficit fiscal do governo fosse financiado por emissão monetária. Somando-se esse fator à interferência do governo na estrutura de preços relativos, à política creditícia expansionista e ao aumento do poder aquisitivo da população, estavam dadas as condições para o surgimento de um dos males que marcaria a economia argentina, em maior ou menor grau, a partir de então: o processo inflacionário<sup>72</sup>. Entre 1945 e 1975, a inflação média na Argentina seria de 25% a.a., o que segundo FERRER (1998: 82) caracterizaria o país como o de inflação mais elevada e contínua da história.

---

produtos argentinos. Os Estados Unidos também aumentaram suas exportações de produtos manufaturados para os países da América Latina, o que fez com que os argentinos perdessem parte de um mercado que se mostrou importante durante a Guerra. O difícil relacionamento da Argentina com os Estados Unidos desde 1942, por sua vez, aprofundou estes problemas, dado que esse país declaradamente impôs um boicote aos produtos argentinos não somente ao seu mercado, como ao mercado dos países que estavam sendo ajudados pelos norte-americanos no seu processo de reconstrução, com exceção da Inglaterra (que por sua vez não dispunha de divisas conversíveis). Por fim, um importante fator adverso seria a crise vivida pelos setor agrário-exportador, tanto pelo desincentivo oferecido pela política pró-industrialização como pelas secas que afetaram o país e comprometeram as safras 1949-1950 e 1951-52. Cf. HOBBSAWN (1995), ROMERO (2001) e RAPOPORT (2003).

<sup>72</sup> Um dos pontos de discussão entre os economistas e historiadores argentinos é quanto ao papel que o agravamento da situação fiscal e o aumento da emissão monetária tiveram na explicação do processo inflacionário argentino no período. WITHERS (1964), FERRER (1998) e CONESA (2002), por exemplo, apontam que esses problemas foram fundamentais. Já RAPOPORT (2003) argumenta que a análise dos dados estatísticos não corrobora este ponto de vista.

Tabela 6 - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1946-1955

	Preços ao Consumidor (Var. %)	Juros Reais (% a.a.)*	Salários Reais (1945 = 100)	Déficit Fiscal (% do PIB)	Meios de Pagamento (Var. %)	Exportações (US\$ milhões)	Importações (US\$ milhões)	Saldo Balança Comercial (US\$ milhões)
1946	17,6	-9,9	106,3	6,36	32,1	1.175,3	675,4	500
1947	13,6	-6,6	134,6	6,60	25,3	1.614,3	1.584,5	30
1948	13,1	-5,8	166,7	17,87	30,2	1.626,8	1.590,4	36
1949	31,0	-18,4	172,7	4,76	19,8	933,8	1.072,6	-139
1950	15,6	-14,4	166,3	3,56	20,3	1.167,6	1.045,4	-311
1951	36,7	-21,7	153,9	2,31	18,3	1.169,4	1.480,2	-311
1952	38,8	-22,9	137,2	2,07	11,6	687,8	1.179,3	-492
1953	4,0	-2,9	147,4	2,55	22,9	1.125,1	795,1	330
1954	3,8	4,0	157,9	4,74	20,0	1.026,6	979,0	48
1955	12,3	-3,8	156,0	4,00	18,5	928,5	1.172,5	-244

\* Taxa cobrada para empréstimos comerciais

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados levantados por RAPOPORT (2003).

A pesar do clima de abatimento que assolou o país, com a desaceleração do ritmo de crescimento e inclusive com a necessidade de racionamento de alimentos devido à seca que assolou o país em 1951-1952, Perón conseguiu vencer com ampla maioria as eleições de 1951, que graças à reforma constitucional de 1949 (anulada logo após a sua queda) permitiu pela primeira vez no país a reeleição e a participação das mulheres no processo eleitoral. Perón obteve 68% dos votos e o partido peronista manteve o domínio tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado e nos governos provinciais.

Diante das dificuldades econômicas dos últimos anos de seu primeiro governo, Perón promoveria alterações importantes na condução da política econômica no início de seu segundo mandato. Ao mesmo tempo, em resposta à tentativa frustrada de golpe militar ocorrida em 1951, Perón intensificaria o caráter autoritário de seu regime, com intervenções nos sindicatos, repressão aos movimentos grevistas, combate aos opositores e o crescente uso dos meios de comunicação como forma de divulgação da propaganda do regime<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> O governo peronista, desde seu início, criou uma complexa estrutura que permitia seu controle não somente sobre a economia e os agentes econômicos, como também sobre a sociedade (com exceção da Igreja, que se constituiria em seu principal foco opositor). Essa estrutura foi montada pela intervenção direta do governo nos sindicatos, nas universidades e inclusive nos meios de comunicação. Era maciça a estrutura de propaganda do regime, que visava enaltecer os grandes feitos sociais e econômicos e as figuras de Perón e Evita. Para mais detalhes, ver LUNA (1983) e ROMERO (2001).

No II Plano Quinquenal o governo trataria de adotar medidas mais ortodoxas no sentido de melhorar a produtividade e as contas externas do país. Essencialmente, seriam reduzidos os incentivos ao consumo interno (corte de subsídios, política salarial menos favorável aos trabalhadores, redução do crédito ao consumo), ao mesmo tempo que tratava de criar condições mais favoráveis para os investimentos estrangeiros e do setor agrário-exportador. Em 1953 seria aprovada a lei de Radicação de Capitais, que garantiria aos capitais de origem estrangeira a remessa de lucros, medida essa que contribuiu para que novas empresas instalassem fábricas no país. Foi aprovada também a permissão para que a companhia Standard Oil explorasse petróleo em solo argentino. Essas medidas, ainda que insuficientes para garantir uma melhora significativa nas contas externas, permitiram que a partir de 1953 os investimentos fossem retomados e a economia voltasse a crescer, ainda que em um ritmo inferior ao do período 1946-1948.

Apesar da retomada do crescimento econômico, os sinais de descontentamento com Perón se faziam crescentes. O vazio deixado pela morte de Evita (importante interlocutora de Perón com as camadas mais pobres da população) e o crescente descontentamento de setores da sociedade – a Igreja, as elites conservadoras, os grandes proprietários rurais, parte dos militares e políticos da oposição – deixavam o clima bastante tenso e os planos golpistas ressurgiram. O acirramento do conflito entre Perón e a Igreja e a ocorrência de uma série de eventos relacionados a este conflito seriam o estopim para a perda do poder popular de Perón, ao permitir a união entre os grupos opositores sob uma mesma bandeira (LUNA, 1983: 72). Por fim, em 16 de setembro de 1955, em Córdoba, seria declarada a “Revolução Libertadora”, liderada pelo general Eduardo Lonardi, dando fim à quase 10 anos de governo de Juan D. Perón, que partiria para o exílio e retornaria ao poder 18 anos depois.

#### **1.4. CRESCIMENTO ECONÔMICO SOB INSTABILIDADE POLÍTICA (1955-1973)**

O período 1955-1973 foi marcado por um quadro à primeira vista contraditório. Esse foi um período de severa instabilidade política, com a ocorrência de nada menos que seis golpes militares, inclusive com a ocorrência de golpes

dentro do golpe – dois em 1955, 1962, 1966, 1970, 1971 – além de um grande número de levantamentos militares que não resultaram em mudanças presidenciais, mas contribuíram efetivamente para desestabilizar o ambiente político do país<sup>74</sup>. Essa conflitividade política, que refletia uma conflitividade ideológica e social, refletiu-se também na diversidade de linhas de política macroeconômicas adotadas no período, com uma alternância entre políticas liberais e nacionalistas, ortodoxas e keynesianas.

O aspecto aparentemente contraditório da questão é que, a despeito dessa instabilidade política e na condução macroeconômica, o país cresceu a uma taxa média bastante razoável (4% a.a.)<sup>75</sup>. Essa situação, de certo modo inusitada, está presente na seguinte reflexão de GERCHUNOFF E LLACH (1998: 431):

Dominada la escena por una creciente conflictividad política y social y por una marcada inestabilidad en la administración macroeconómica, era difícil descubrir en medio de tanta turbulencia los factores de contexto que habían cambiado: las inversiones masivas llevadas a cabo durante el gobierno de Frondizi, el alivio externo derivado de la expansión de las exportaciones rurales y – de modo incipiente – manufactureras, el efecto de arrastre del progreso mundial, todo concurrió a moldear una década de modernización, definida ésta con la pátina desarrollista con que por entonces se la entendía.

De qualquer forma, essas incertezas impediram que as taxas de crescimento registradas fossem ainda melhores, tanto que em todo o período o desempenho do PIB argentino esteve abaixo de seu pleno potencial produtivo (BRODERSOHN, 1974: 6). Deve-se considerar também que o período compreendido entre o final da II Guerra Mundial e os anos iniciais da década de 70 foi de grande expansão para o sistema capitalista mundial, a ponto de HOBSEBAWN (1995: 15) denominar este período como a “Era de Ouro” do capitalismo<sup>76</sup>. Nesse período, os países da OCDE mostraram crescimento da sua renda *per capita* a uma taxa média de 3,8% ao ano. Na América Latina, as taxas de crescimento *per capita* foram também bastante significativas. No entanto, o crescimento argentino (2,1% a.a.), a exemplo do que

---

<sup>74</sup> De fato, dentre os presidentes que tomaram posse no período 1955-1973 apenas dois o fizeram por eleições diretas (Frondizi e Illia), e os dois não conseguiram cumprir totalmente seus mandatos.

<sup>75</sup> A taxa média de crescimento do PIB argentino entre 1960 e 1975, em torno de 5% a.a., é uma das mais altas da história econômica geral do país (FERRER, 1998: 68).

<sup>76</sup> Para uma melhor compreensão do cenário internacional no período, ver também MADDISON (1989) e RAPOPORT (2003). Uma análise desse cenário externo focado sobre os países em desenvolvimento pode ser visto em MADDISON (1970).

havia ocorrido entre 1913-1950, ficou aquém do observado em países como Brasil (3,8% a.a.) e México (3,1% a.a.).

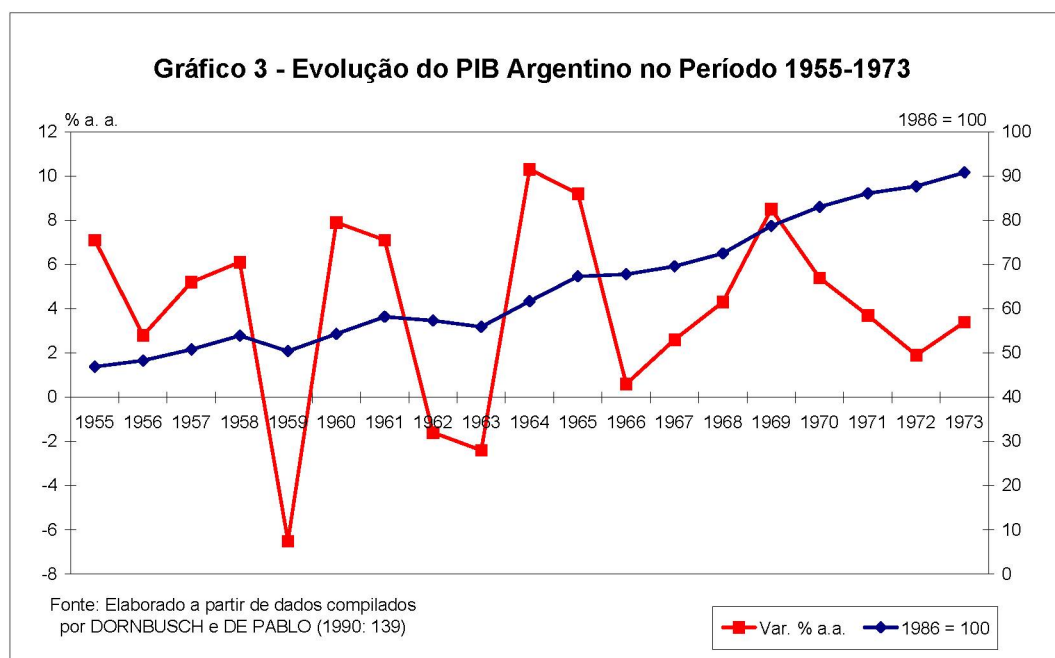
Outra constatação surgida da análise da evolução do PIB argentino nesse período é que esta evolução foi marcada pela irregularidade (Gráfico 3), com uma sucessão de ciclos de *stop-and-go* em que ciclos expansionistas foram limitados principalmente pelos efeitos-colaterais do agravamento da situação das contas externas<sup>77</sup> que, somadas às diversas políticas protecionistas adotadas em maior ou menor grau durante o período e ao conflito distributivo entre patrões e empregados, limitavam o potencial de crescimento da economia e alimentavam o processo inflacionário. Esse cenário de gargalo externo, adoção de diversas políticas de estabilização (sob o auspício do FMI), desincentivo às decisões de investimento e o processo de atualização tecnológica ocorrida em alguns setores da economia argentina (como a maior mecanização da agricultura) trariam de volta um problema que havia sido minimizado durante o governo peronista: o desemprego.

En general, si tuviésemos que sintetizar el comportamiento de “pare-siga” podríamos decir que los esquemas de política económica en los últimos 23 años estuvieron dominados por dos grandes estímulos: corrida sobre las reservas internacionales y elevados niveles de desocupación laboral. Este último era resultado de las decisiones adoptadas para corregir el problema del sector externo y a su vez este último estaba influenciado por el esquema utilizado para corregir el primer problema. (...). Romper este círculo vicioso hubiese requerido elaborar una nueva estrategia que compatibilice los objetivos de pleno empleo, equilibrio externo y distribución del ingreso. Por detrás de este comportamiento cíclico opera una estructura productiva, resultante de rigideces en la conformación de fuerzas políticas, que impide compatibilizar los tres objetivos mencionados. (BRODERSOHN, 1974: 26-27).

A combinação entre aumento de desemprego, adoção de políticas ortodoxas e inflação levaria também a uma redução dos salários reais e na participação dos salários na renda nacional: já em 1962, essa participação havia descendido de 39,4% (no período 1950-52) para 33,8%. A briga dos sindicatos pela defesa da recuperação dos salários contribuiu para agravar o complexo quadro de instabilidade política da época.

---

<sup>77</sup> BRODERSOHN (1974) defende que o principal responsável pelo desempenho limitado da economia argentina no período foi a restrição externa, que limitava o potencial de crescimento do país a no máximo 4% ao ano.



A conflitividade política e social que dominou o país no período esteve intimamente associada, por sua vez, à proscrição do peronismo poucos meses após o golpe de 16 de setembro de 1955, quando uma ala mais radical do anti-peronismo – sob a liderança do general Pedro Eugenio Aramburu - assumiu o poder após a renúncia do líder golpista Eduardo Lonardi<sup>78</sup> e daria início a um processo de “desperonização” do país. A polêmica que sempre cercou Perón e o peronismo não se estabeleceu apenas entre os militares. Esse conflito envolveu também os partidos que fizeram oposição a Perón, levando inclusive a um rompimento no interior da União Cívica Radical, que em 1957 seria desmembrada entre a União Cívica Radical do Povo (favorável aos militares) e a União Cívica Radical Intransigente (desenvolvimentista e a favor do convívio pacífico com os peronistas).

Apesar do exílio de Perón, da perseguição aos militantes peronistas e da intervenção nos sindicatos, o peronismo se mantinha ativo, ainda que na clandestinidade, o que fazia com que os militares tivessem sempre uma atitude de desconfiança em relação a possíveis manobras para seu retorno ao poder. A não

<sup>78</sup> Eduardo Lonardi era representante de uma ala minoritária do movimento golpista. De cunho nacionalista e católico, não combatia ao peronismo, mas sim a figura de Juan D. Perón e a corrupção que tomava conta da estrutura do poder. A ala mais anti-peronista representada por Aramburu (também conhecida por *gorila*), tinha fortes defensores na Marinha e entre os partidos políticos opositores. Era a favor do liberalismo econômico e do retorno à ordem democrática, desde que o peronismo fosse banido. Cf. SURIANO E LOBATO (2000: 413) e LUNA (1983: 81).

participação dos peronistas nos processos eleitorais e essa situação de desconfiança criavam sérios problemas de legitimidade aos governos democraticamente eleitos: no caso de Arturo Frondizi, vencedor das eleições de 1958, o problema estava na aliança que este fez com Perón, que lhe havia garantido uma confortável vitória (com 49% dos votos), mas lhe custou a vigilância constante dos militares e as cobranças por parte dos peronistas de suas reivindicações trabalhistas e do fim definitivo da proscrição. No caso de Arturo Illia, vencedor das eleições de 1963, a ausência de legitimidade residia no fato do presidente eleito contar com apenas 25% do total de votos, parcela pouco acima dos 19% de votos em branco (resultado de protesto organizado pelos peronistas), o que resultou em uma fraca base de sustentação ao presidente no Congresso. Mesmo quando os militares assumiam diretamente o poder, as disputas internas entre os militares tornavam esses governos também instáveis.

No plano econômico, a instabilidade residia nas diferentes estratégias de desenvolvimento adotadas. Aramburu, presidente entre novembro de 1955 e maio de 1958, adotaria uma política de estabilização e liberalização de cunho ortodoxo elaborada por Raúl Prebisch, com enxugamento da máquina pública e desvalorizações cambiais que incentivassem o setor exportador, ainda que sem uma definição clara quanto ao tratamento a ser dado aos capitais estrangeiros (ROMERO, 2001: 137). Foram desmontados também o IAPI e grande parte dos mecanismos de controle sobre os preços (permaneceriam os controles sobre aluguéis e juros), em uma tentativa de corrigir as distorções nos preços relativos<sup>79</sup> provocados pela política intervencionista de Perón:

The corporate-state mentality of the Perón regime had resulted in an economy with a low capacity to transform, where producers, workers, and consumers expected the government to shield them from undesirable trends arising from the market. The price mechanism became a tool to redistribute income rather than to allocate resources. The structure of production showed some glaring imbalances

---

<sup>79</sup> Para DÍAZ ALEJANDRO (1970), diversos fatores impediram que este ajuste de preços relativos se desse de maneira satisfatória entre 1955 e 1966, o que explicaria também o recrudescimento do processo inflacionário no período. Entre os fatores mencionados estariam: o apelo pontual às maxi-desvalorizações cambiais; o efeito do protecionismo sobre a formação de preços e estratégias de atuação dos produtores de produtos potencialmente exportáveis (custos mais elevados dos insumos, desincentivo à exportação devido à reserva de mercado); a persistência dos conflitos distributivos entre patrões e empregados; e o agravamento da situação fiscal (provocado não pelo aumento dos gastos em proporção do PIB, mas pela queda do poder arrecadatório do Estado devido ao aumento da evasão fiscal).



after years of neglecting marginal adjustments. Severe bottlenecks had been allowed to develop in transportation, electricity, the supply of machinery and equipment, oil, and rural goods; in most cases, the government had neither allowed the price mechanism to reflect these imbalances in a steady fashion nor taken effective measures to remedy them by public investment. The system of protection not only created quasi-monopolistic positions but also hampered new exports of manufacturers. Efficient activities that had export potential were often forced to buy costly inputs from inefficient domestic sources. (DÍAZ ALEJANDRO, 1970: 128)

A política econômica de Frondizi, presidente do país entre 1958 e março de 1962, apesar de suas oscilações, tratava de buscar soluções para o gargalo estrutural da economia argentina. Eleito sob a bandeira do nacionalismo e com um passado de compromisso com a defesa dos interesses nacionais, Frondizi teria, no entanto, uma atuação bastante pragmática ao chegar ao poder. Adotando um conjunto de políticas de cunho “desenvolvimentista”, seriam criados diversos incentivos de modo a atrair capitais estrangeiros para investimentos no país (protecionismo tarifário, garantia de remessa de lucros, etc.), principalmente nos setores tidos como prioritários: aço, celulose, máquinas, produtos químicos e energia (elétrica e combustível). A resposta dos investimentos foi significativa e permitiu ao país uma fase de forte expansão econômica, ampliando significativamente seu parque industrial (com destaque para os setores de aço, cimento, petroquímica, papel e automobilístico) e obtendo a autosuficiência na produção de combustíveis (CASAS, 1993: 57). De fato, como pode ser visto na Tabela 7, a indústria manufatureira e os setores de “petróleo e mineração” e “eletricidade e outras utilidades públicas” apresentaram as taxas mais significativas de crescimento no período compreendido entre 1953-55 e 1963-65.

**Tabela 7 - Taxas Médias de Crescimento do PIB Real Global e Setorial - 1927-1965**

Taxas médias de variação % ao ano

	<b>CEPAL/BCRA 1927-29 / 1941-43</b>	<b>BCRA 1941-1943 / 1953-55</b>	<b>BCRA 1953-55 / 1963-65</b>
PIB a custo de fatores	1,8	2,9	3,1
Agricultura, Pecuária e Pesca	1,5	1,1	0,9
Petróleo e Mineração	9,8	2,6	11,1
Indústria	3,4	2,9	4,6
Construção	0,0	5,3	1,2
Eletricidade e Outras Utilidades Públicas	5,2	6,0	8,2
Transporte	1,9	4,4	2,9
Comunicações	3,5	3,8	0,7
Comércio	-0,3	2,2	3,7
Serviços Financeiros	1,8	6,3	2,4
Saneamento Básico	2,3	2,9	2,8
Serviços Públicos	3,6	5,9	1,3
Outros Serviços	2,6	3,7	2,5

Fonte: DÍAZ ALEJANDRO (1970: 70)

BCRA = Banco Central de la República Argentina.

O forte crescimento verificado em seu primeiro ano de governo (6% a.a.) seria interrompido, entretanto, pelos velhos problemas da economia argentina: o gargalo externo<sup>80</sup> e o conseqüente avanço do processo inflacionário, o que levaria Frondizi a abandonar parcialmente sua política desenvolvimentista para adotar uma política ortodoxa de estabilização<sup>81</sup>, que resultaria em um quadro recessivo em 1969. A retomada dos investimentos estrangeiros, no entanto, permitiu elevadas taxas de crescimento nos anos de 1961 e 1962, cuja sustentabilidade foi comprometida pelo

<sup>80</sup> As exportações foram comprometidas, em parte, pela persistência no comportamento desfavorável dos termos de troca, que ocorreu desde o final da II Guerra Mundial. Soma-se a esse fato a não adoção no período de políticas claramente destinadas a recuperar a importância perdida pelas exportações argentinas no fluxo internacional de mercadorias, o que se refletiu na participação argentina de apenas 1,0% no total das exportações mundiais em 1962/63. Cf. DÍAZ ALEJANDRO (1970) e RAPOPORT (2003).

<sup>81</sup> O deflator implícito do PIB argentino mostra a magnitude do avanço do processo inflacionário durante o governo de Frondizi. Em 1958, a inflação registrada foi da ordem de 32,3%, saltando para 101,9% em 1959. O plano de estabilização implantado permitiu que a inflação recuasse para 19,6% em 1960 e 11,5% em 1961. Em 1962, entretanto, o processo inflacionário voltaria a mostrar sinais de recuperação, ascendendo a 27,3%. Deve-se ressaltar, entretanto, que o governo de Frondizi foi interrompido em março deste ano.

recrudescimento do processo inflacionário e pelo golpe de 1962 que daria fim, uma vez mais, à possibilidade de retomada consistente do crescimento argentino:

Este epílogo [el golpe de 1962] no puede invalidar, empero, la significación del gobierno de Arturo Frondizi como intento, el más racional y coherente del último medio siglo, para modernizar al país, proveer de bases firmes a su desarrollo, revestirlo de una personalidad definida dentro del mundo occidental y concretar una superación de las viejas antinomias políticas que han desgarrado a los argentinos. Frondizi lanzó iniciativas que en su momento desataron tempestades y pocos años más tarde fueron pacíficamente aceptadas por todos: caso de las universidades privadas (...) o del sistema de extraer petróleo por medio de empresas particulares. Fue también un adelantado en materia de política internacional respecto de problemas como el de Cuba, por ejemplo, o del entendimiento con el Brasil. (LUNA, 1983: 104).

Após o período de governo interino de José Maria Guido (1962-1963), onde as políticas recessivas de estabilização foram aprofundadas (sem sucesso no controle da inflação), tomaria posse o presidente eleito Arturo Illia, que defendia o rol do intervencionismo estatal e do nacionalismo, e contava com a assessoria de quadros ligados à CEPAL. Medidas como o cancelamento e renegociação dos contratos que Frondizi havia firmado com as companhias estrangeiras para a exploração de petróleo<sup>82</sup> e a melhora salarial permitida pelo crescimento do nível de atividade e das exportações, bem como pela vigência de um congelamento de preços e a instauração do salário mínimo, geravam descontentamento nas classes empresariais e em analistas que, a exemplo de WITHERS (1964: 180), tinham um diagnóstico diferente quanto ao padrão de desenvolvimento que deveria ser seguido pela Argentina:

The real difficulty is that Argentina will not face facts about itself. The economy was stagnant before Perón. Under him it spent twelve years in a dream world of promises that could not be fulfilled. Perón boosted the economy to some extent in his early years, but then it bogged down. Frondizi attempted to set Argentina's house in order in a rational fashion, but the Argentine people could not accept the austerity program or the internationalism needed as the basis for future development. Argentina, to be sure, requires a "big push", and Perón attempted to supply it, but in the wrong way. The only realistic big push is one which will come from heavy foreign investment, and heavy real domestic investment and saving. The latter cannot be provided without relatively low wages, high profits, and high labor productivity.

---

<sup>82</sup> Essa medida, representativa da "mezcla de estatismo espamódico y de populismo frenado por una visión pragmática de la realidad" característica da política econômica de Illia, custaria ao país entre 150 e 200 milhões de dólares destinados às indenizações e significou o retrocesso do país à sua antiga condição de importador de combustíveis líquidos. Cf. LUNA (1983: 126-127).

Os controles de câmbio adotados por Illia, bem como o aumento da produtividade agrícola e industrial (fruto, em grande parte, do amadurecimento dos investimentos feitos durante o governo de Frondizi) e a melhora conjuntural nos termos de troca tornaram possível uma reversão dos constantes saldos negativos apresentados na balança comercial, como mostra a Tabela 8. No entanto, pode-se constatar também o aumento contínuo nas remessas de lucros e pagamento de juros - associados com o crescimento dos investimentos estrangeiros durante o governo de Frondizi – e a reversão do fluxo de capitais estrangeiros privados, possível reflexo da postura crítica de Illia quanto a esses capitais.

**Tabela 8 - Balanço de Pagamentos - 1951-1966**

Médias anuais em milhões de dólares correntes

	1951-55	1956-58	1959-61	1962-64	1965 - 66
Exportações de Mercadorias	988	971	1017	1331	1541
Importações de Mercadorias	-1121	-1224	-1234	-1138	-1160
<i>Saldo da Balança Comercial</i>	<i>-133</i>	<i>-253</i>	<i>-217</i>	<i>193</i>	<i>381</i>
Lucros e Juros (líquidos)	-18	-20	-66	-81	-120
Outros Serviços e					
Transferências (líquido)	19	42	23	-113	-43
Capital Privado (líquido)	53	82	229	-48	-182
Capital Oficial de longo prazo (líquido)	13	-49	68	-43	-21
Capital de Curto-Prazo e Ouro Monetário Oficiais (líquido)	65	207	-36	91	-11
Erros e Omissões	0	-10	-2	1	-3

Fonte: DIAZ ALEJANDRO (1970: 354)

Apesar dos bons indicadores macroeconômicos no que se refere às taxas de crescimento do PIB, à redução do desemprego e à melhora dos salários, a economia argentina não conseguia solucionar os problemas da inflação (que durante todo o governo de Illia esteve entre 20% a.a. e 30% a.a.) e da situação crítica das contas públicas, cujo déficit era agravado pela atividade deficitária das empresas públicas (principalmente do setor ferroviário), dado o diferencial nas magnitudes dos reajustes salariais e das tarifas praticadas (SURIANO E LOBATO, 2000: 433). Esses desequilíbrios atraíam as críticas dos partidos opositores, que somadas à falta de

legitimidade que o presidente Illia tinha desde o início de seu governo, sua baixa predisposição às alianças políticas e sua posição neutra nos conflitos ideológicos que movimentavam o setor militar, o empresariado, o sindicalismo e até a imprensa, resultaram em um novo golpe militar em 28 de junho de 1966, quando ascendeu ao poder o general Juan Carlos Onganía. A exemplo do que havia ocorrido com a derrocada de Frondizi em 1962, não houve contestação popular a mais uma intervenção militar sobre as instituições democráticas.

A “Revolução Argentina” - nome adotado pelos militares para o movimento golpista - duraria até 1973, quando foi articulada a saída eleitoral do regime. A conflitividade social e ideológica no país, que havia se agravado desde a “Revolução Libertadora” de 1955, atingiu nesse período um nível caótico refletido, entre outros aspectos, no surgimento de agrupamentos guerrilheiros, no fortalecimento dos movimentos sindicais e estudantis e na interrupção dos mandatos dos três presidentes que chegaram ao poder – Onganía (1966-1970), Levingston (1970-71) e Lanusse (1971-73). Esse agravamento dos conflitos esteve associado, principalmente, ao caráter repressivo imposto pelo general Juan Carlos Onganía ao chegar ao poder, implantando um governo corporativista e anticomunista, com desprezo à ordem democrática (como denotam medidas como a dissolução do Congresso, intervenções em sindicatos e nas universidades e perseguição aos movimentos políticos opositores tidos como “subversivos”). A perda de poder de compra dos salários resultante dos diferentes planos econômicos e a repressão aos movimentos sindicais, por sua vez, contribuiriam para que os trabalhadores voltassem a adotar uma postura de confronto à autoridade, como no *Cordobazo* de 1969 e no *Viborazo* de 1971.

No aspecto econômico, predominou certa orientação liberal. O plano implantado em março de 1967 pelo então ministro da Economia Adolfo Krieger Vasena tinha como objetivo principal promover a estabilidade de preços através da melhora da competitividade da produção argentina. Para isso seriam adotadas medidas visando facilitar a entrada de capitais estrangeiros, a racionalização do funcionalismo público e o fim dos subsídios concedidos às economias regionais (como ao setor açucareiro de Tucumán e a vinícola de Mendoza). Foi adotada uma desvalorização de 40% do peso, ao mesmo tempo que aumentava o imposto cobrado sobre as exportações, com o duplo objetivo de melhorar a situação das

contas externas e das contas públicas. Os salários deveriam deixar de ser um fator de pressão sobre os custos: após a concessão de um reajuste de 15%, os salários foram congelados por dois anos. O Plano Krieger-Vasena seria bem sucedido na promoção do controle inflacionário, ao mesmo tempo em que se verificou um crescimento considerável do produto, como pode ser visto na Tabela 9.

**Tabela 9 - Evolução do PIB e das Taxas de Inflação - 1966-1973**

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
PIB (Var. % a.a.)	0,7	2,7	4,2	8,6	5,5	3,7	1,9	3,5
PIB (1970 = 100)	81,7	83,9	87,3	94,8	100,0	103,7	105,7	109,4
Consumo (% do PIB)	82,1	82,0	81,6	79,8	78,6	78,9	78,3	78,5
Investimento (% do PIB)	17,4	17,8	19,2	21,2	21,2	22,0	21,7	19,5
Exportações (% do PIB)	9,3	9,0	8,5	9,1	9,2	8,0	8,0	8,6
Importações (% do PIB)	8,4	8,2	8,4	9,5	9,0	9,5	8,6	7,7
Inflação ao Consumidor (var. % a.a.)	31,9	29,2	16,2	7,6	13,6	34,7	58,5	60,3
Inflação no Atacado (var. % a.a.)	19,9	25,7	9,4	6,1	14,1	39,6	76,6	50,4

Fonte: Elaborado a partir de dados coletados por DORNBUSCH e DE PABLO (1990).

Outro traço marcante da economia argentina nesse período foi o forte crescimento industrial, como pode ser constatado na Tabela 10. Essa expansão foi incentivada pela aumento dos investimentos (públicos e privados), pelo crescimento das exportações de produtos industriais e pelo aumento da massa salarial permitida pela melhora nas taxas de desemprego. O processo de expansão da economia argentina seria alimentado também pelo crescente endividamento externo: a relação dívida externa/PIB saltou de 14,0% em 1965 para 21,8% em 1972.

**Tabela 10 - Volume da Produção Manufatureira - 1966-1973**

Base: 1960 = 100

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Alimentos <sup>1</sup>	130,5	136,1	140,3	145,3	153,3	156,7	160,0	165,5
Têxteis e Couro	106,4	105,5	111,2	113,2	115,1	122,8	128,7	136,7
Madeira	137,2	126,7	136,2	146,1	146,5	152,1	156,5	158,7
Papel <sup>2</sup>	146,0	139,3	149,5	160,1	176,9	195,3	201,6	198,1
Químicos <sup>3</sup>	159,8	162,2	175,8	204,6	219,3	245,3	263,0	279,9
Produtos Minerais <sup>4</sup>	136,9	142,4	165,3	182,6	196,8	197,5	203,4	198,2
Metais Básicos	160,6	171,0	195,3	224,7	247,2	280,1	316,4	335,2
Maquinaria	143,6	144,6	153,5	178,1	191,2	220,4	236,6	261,4
Outras	115,5	121,3	122,1	138,2	143,1	150,3	157,5	164,8
Total Indústria	135,8	137,8	146,8	162,7	173,0	189,7	201,0	213,7

Fonte: LOBATO e SURIANO (2000: 478).

<sup>1</sup> Inclui bebidas e tabaco.<sup>2</sup> Inclui imprensa e editoras.<sup>3</sup> Inclui derivados de petróleo, carvão, borracha e plástico.<sup>4</sup> Refere-se a produtos minerais não-metálicos, exceto derivados de petróleo e de carvão.

A insustentabilidade do governo de Onganía diante do recrudescimento do clima de conflitividade social resultou no afastamento de Krieger Vasena do Ministério da Economia. A partir de então, a instabilidade econômica voltaria ao país, apesar das tentativas de seus sucessores em manter as linhas gerais do programa anterior. A tentativa de mudança na orientação da política econômica levada à cabo pelo novo presidente (o general Levingston) a partir da nomeação de Aldo Ferrer (um técnico da CEPAL disposto a implantar um viés econômico mais nacionalista) acabou frustrado pela retomada do processo inflacionário e pelo ambiente de instabilidade institucional que persistia no país.

Diversas tentativas de políticas econômicas foram adotadas no restante do governo de Levingston e nos dois anos de mandato do general Lanusse, sem sucesso no controle do processo inflacionário. Tendo como certo que o regime militar era insustentável, Lanusse tratou de conduzir o processo de abertura política do país, convocando eleições para março de 1973, onde participariam pela primeira

vez os peronistas desde 1955 (ainda que, por pressão dos militares, foi feito um acordo com Perón para que este não se lançasse como candidato). Seu candidato, Héctor Cámpora, venceria com os 49,5% dos votos obtidos no primeiro turno, já que a UCR retirou sua candidatura no segundo turno (sistema que deveria ser aplicado pela primeira vez). Estaria dado o caminho para o retorno de Perón ao poder, ainda que o clima de caos social reinante não mostrava sinais de reversão e o cenário econômico dava sinais de apaziguamento do forte movimento expansionista verificado desde 1968.



## **CAPÍTULO II**

### **O INÍCIO DA DERROCADA ARGENTINA (1973-1983)**

#### **2.1. ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS**

Nessa seção será feita uma retrospectiva dos principais fatos econômicos e políticos que marcaram a Argentina no período 1973-1983. Nesse período, marcado por uma intensa conflitividade social e política no país, bem como por uma série de eventos importantes no cenário internacional, ocorreu a segunda gestão peronista, iniciada com o breve governo de Héctor Cámpora, passando pela terceira presidência de Perón e finalizada com o golpe de Estado de abril de 1976, que interromperia a gestão de Isabelita Perón. Até dezembro de 1983 a Argentina estaria sob a administração de um regime militar repressor e belicista, que ao mesmo tempo que conduzia uma desastrosa experiência econômica liberalizante sob a orientação de seu ministro da Economia, José A. Martínez de Hoz, se empenhava numa sangrenta repressão aos elementos da sociedade considerados subversivos e empurrava o país em direção a um conflito bélico com a Inglaterra pelo controle das Ilhas Malvinas. A derrota nesse conflito e a constatação de que a Argentina de 1982 era um país mais pobre do que em 1974 aceleraram o fim da experiência de governos militares na Argentina e abriram caminho para o retorno da ordem democrática com a eleição de Raúl Alfonsín em outubro de 1983.

##### **2.1.1. O Fracasso da Segunda Experiência Peronista (1973-1976)**

A Argentina do início da década de 70 era um país abalado pela instabilidade institucional. A proliferação de movimentos revolucionários “de diverso signo ideológico pero idéntica devoción por la violencia, mesianismo, intolerancia y crueldad” (LUNA, 1983: 153), em sua luta para derrubar um regime militar que se desgastava cada dia mais, deixava no ar um clima de guerra civil. Economicamente, o país mantinha a fase de expansão econômica que havia sido retomada desde

1967, ainda que desde o crescimento de 8,5% do PIB em 1969 esse ritmo vinha desacelerando, sendo que em 1972 o crescimento registrado foi da ordem de 3,7%.

O país, que de acordo com o Censo de 1970 contava com uma população de 23.364.431 habitantes, 79% destes concentrados nas zonas urbanas (principalmente nas regiões metropolitanas de Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé), continuava apresentando o maior PIB *per capita* da América Latina: US\$ 3.713 (Tabela 11). Em termos relativos, no entanto, sua liderança em relação aos demais países da região diminuiu no período 1950-1973. Na comparação com o desempenho dos países centrais e de países em desenvolvimento como Japão, Coréia do Sul e Taiwan, constata-se com maior nitidez como o ritmo de expansão da economia argentina havia sido insatisfatório no período.

**Tabela 11 - Evolução do PIB *per capita* de Países Selecionados.**  
Em dólares internacionais (preços de 1980).

	1950	1973
<b>ARGENTINA</b>	<b>2.324</b>	<b>3.713</b>
Estados Unidos	6.697	10.977
Inglaterra	4.171	7.413
Canadá	4.822	9.350
Austrália	4.389	7.696
França	2.941	7.462
Alemanha	2.508	7.595
Itália	2.323	6.824
Japão	1.116	6.622
Média OCDE*	3.553	7.852
Brasil	1.073	2.504
Chile	2.350	3.309
México	1.169	2.349
Coréia do Sul	564	1.790
Taiwan	526	2.087

\* Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Suécia, Suíça, Inglaterra, Estados Unidos.

Fonte: MADDISON (1989: 19).

O fim da proscrição ao peronismo e sua vitória nas eleições de 11 de março de 1973 era tida como a esperança de que o país deixaria para trás as décadas de

intensa conflitividade social vividas desde a queda de Perón em 1955. No entanto, essa foi apenas uma ilusão. Eleito sob o lema de “Cámpora al gobierno, Perón al poder”, o governo do frágil presidente Héctor J. Cámpora não durou mais que 49 dias. Diante dos clamores de diversos setores do peronismo pela volta de seu líder ao poder e da visão cada vez mais disseminada de que Perón seria o único capaz de trazer a ordem de volta ao país – em um dos diversos papéis que Perón assumiu no período de exílio, que ia desde o de pacificador do povo argentino até o de líder de uma possível revolução socialista no país<sup>83</sup> –, Cámpora não pôde suportar a pressão e renunciou em 13 de julho de 1973. Durante o governo provisório de Raúl Lastiri, então presidente da Câmara dos Deputados, foram convocadas novas eleições para 23 de setembro de 1973, quando a chapa constituída por Perón e sua esposa, Maria Estela Martínez de Perón (mais conhecida como Isabelita Perón) venceu com 61,85% dos votos, ficando em segundo lugar a chapa formada por Ricardo Balbín e Fernando de la Rúa, da União Cívica Radical (com 12,19% dos votos).

Perón então com 78 anos, teria que administrar o conflito no interior do movimento peronista<sup>84</sup>, os conflitos distributivos entre patrões e empregados e melhorar os indicadores econômicos que apontavam para um declínio mais severo do ritmo de crescimento do país e a manutenção da inflação em patamares elevados. Perón apelaria essencialmente para um tripé formado por um acordo democrático com os partidos opositores, um pacto social entre os grandes setores corporativos e uma condução mais centralizada do movimento peronista (ROMERO, 2001: 196). De um modo geral, apenas o acordo com os partidos opositores seria bem sucedido. O conflito no interior do peronismo não

---

<sup>83</sup> Essa diversidade de papéis assumidos por Perón estaria relacionada a sua estratégia de manter a maior base de apoio possível para o seu retorno ao poder. Para essa discussão, ver ROMERO (2001) e AGUINIS (2002).

<sup>84</sup> Esse conflito, que resultaria em assassinatos e atos diversos de violência, tinha como motivo a briga entre as diferentes alas do peronismo pela preferência do líder e, conseqüentemente, a possibilidade de colocar em prática suas concepções de como deveria ser orientada a condução do país. Uma ala era ligada aos movimentos estudantis e tinha um cunho revolucionário socialista (Montoneros, Juventud Peronista). Outra ala era ligada ao sindicalismo, voltada à defesa dos valores tradicionais peronistas. Por fim, havia a ala direita do movimento peronista, associada a José López Rega (secretário pessoal de Perón), que possuía um viés conservador e que mais tarde organizaria o grupo paramilitar “Triple A”. Deve-se ressaltar que outros grupos guerrilheiros se formaram no final da década de sessenta sem terem relação com o peronismo, como foram os casos do ERP (Ejército Revolucionário del Pueblo), de orientação trotskista, e organizações guerrilheiras marxistas como as FAP (Fuerzas Armadas Peronistas) e as FAL (Fuerzas Armadas de Liberación). Cf. LOBATO E SURIANO (2000) e ROMERO (2001).

conseguiu ser administrado, principalmente pela radicalização dos movimentos da ala revolucionária após Perón ter deixado claro que não pretendia implantar a revolução socialista no país, declarando a ilegalidade do ERP e sua preferência pela ala do peronismo ligada aos sindicalistas. Quanto ao acordo entre trabalhadores (representados pela CGT) e empresários (reunidos na Confederación General Económica - CGE), ainda que tenha resistido durante o governo de Perón, não suportaria por muito tempo às condições adversas do cenário econômico.

A tradicional visão interventora, nacionalista e distribucionista do peronismo fez-se presente no programa econômico implantado em junho de 1973 pelo ministro da Economia José Ber Gelbard, empresário que chefiava a CGE e que possuía ligações com o peronismo. Seu plano econômico apelava para o congelamento de preços e salários, cujo reajuste inicial de 20% exigiria como contrapartida a suspensão das negociações coletivas por dois anos<sup>85</sup>. Muitas das medidas contidas no Plano Trienal 1974-1977 foram adotadas no sentido de fortalecer a indústria nacional, como uma forma de diminuir a concentração da produção em grandes empresas transnacionais ocorrida na década anterior: concessão de linhas especiais de crédito (valendo-se da importante influência que o Banco Central tinha sobre as atividades do sistema bancário)<sup>86</sup>, privilégio à indústria nacional nas compras governamentais, subsídios para projetos industriais de interesse nacional e transferência de parte dos recursos gerados pelo setor agro-exportador para o setor industrial. No entanto, desta vez o setor agro-exportador não teria seus ganhos severamente comprometidos, já que o aumento da produção e da produtividade

---

<sup>85</sup> A prioridade que a equipe econômica dava para o pacto social assinado entre patrões e empregados em 8 de junho de 1973 (Acta de Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social) explica-se pelo diagnóstico que a equipe tinha do processo inflacionário argentino. Para esta, boa parte desse processo era explicada pelo atendimento constante das reivindicações realizadas pelos sindicatos por reajustes de salários, dado que os reajustes obtidos eram repassados aos preços e formavam, assim, a espiral inflacionária. Cf. RAPOPORT (2003: 692).

<sup>86</sup> "El peronismo de 1973 también rescató de su primera época otros elementos, como el de la organización monetaria. La expresión 'nacionalización de los depósitos' no es del todo correcta para describir la reforma financiera del justicialismo. Lo que en realidad ocurrió fue, como en 1946, una virtual monopolización del sistema bancario. Los bancos pasaron a tomar depósitos en nombre del Banco Central, y a conceder crédito de acuerdo con el monto que éste les asignara, monto que dependía no sólo del valor de lo depositado en ese banco sino también de otros criterios. De este modo, el gobierno controlaba la cantidad de dinero de una manera más directa que en el sistema de reservas fraccionarias. Ese dominio más estricto de la política monetaria no era solamente una cuestión cuantitativa: también influía el Banco Central sobre la elección de los destinatarios finales del crédito, ya que podía asignar montos mayores a los bancos que prestaran a actividades consideradas más valiosas." (GERCHUNOFF E LLACH, 1998: 342).

agrícola estava entre as metas do governo<sup>87</sup>, ao mesmo tempo em que a conjuntura internacional era favorável ao setor: os preços das *commodities* nos mercados internacionais estavam elevados<sup>88</sup> e novos mercados consumidores estavam sendo abertos nos países socialistas, como Cuba e União Soviética. O Estado também participou ativamente na formação de demanda interna, ao aumentar consideravelmente seus gastos com assistência social e na contratação de funcionários públicos. Outro ramo de atuação do Estado foi no campo da regulação da atividade econômica, através de órgãos como as juntas de cereais e carnes (que controlavam a produção e comercialização desses produtos, a exemplo do ocorrido na primeira experiência peronista), a “Corporación de Empresas Nacionales” (que tinha como objetivo incentivar as exportações de bens industriais) e a “Comisión Nacional de Precios y Salarios”, cuja tarefa era fiscalizar o cumprimento do congelamento de preços e salários.

O plano econômico de Gelbard teve resultados iniciais bastante positivos no controle da inflação, e a situação favorável proporcionada pela perspectiva de estabilidade política e pelo aumento da demanda externa e interna traziam um clima de otimismo ao país:

Naqueles triunfantes dias de 1973, o clima de euforia era estimulado por todos os lados. A balança comercial argentina, como nos velhos tempos, registrava um saldo comercial de US\$ 1 bilhão. As metas-chaves de Perón pareciam perfeitamente viáveis. Estavam se abrindo novos mercados de exportação no Leste Europeu. As multinacionais reviam seus cronogramas de investimento e prometiam inundar o país de dinheiro. Os setores modernos da economia – automóveis, aço, material ferroviário e naval – cresciam. (...). Patrões e empregados se confraternizavam nas fábricas e juravam solenemente não reivindicar preços nem salários por dois anos. As chances perdidas, não havia dúvidas, podiam ser resgatadas. (VIANA, 1992: 84-85).

Os anos de 1973 e 1974 foram de retomada do ritmo de crescimento da economia argentina, com taxas da ordem de 5,5% e 6,6%, respectivamente, como pode ser visto na Tabela 12. Como havia sido planejado pelo governo, os impulsos para essa retomada vieram tanto da frente externa (pelo aumento das

---

<sup>87</sup> Entre as medidas adotadas pelo governo nesse sentido estavam a prática de uma política de preços mínimos, a concessão de benefícios fiscais e a formulação de uma política creditícia favorável ao setor agropecuário. Cf. RAPOPORT (2003: 693).

<sup>88</sup> Segundo MADDISON (1989: 86), o índice de preços das exportações mundiais se manteve praticamente inalterado entre 1951 e 1969, aumentando a partir de então até atingir 23% em 1973. Deve-se considerar, no entanto, que esse índice inclui o preço do petróleo.

exportações)<sup>89</sup> como da frente interna, onde o aumento da ocupação industrial, a expansão do quadro de funcionários públicos e os ganhos salariais dos trabalhadores permitiram aumentar o consumo e a atividade nos setores de serviços e construção civil.

Tabela 12 - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1970-1975

	PIB (Var. %)	Preços ao Consumidor (Var. %)	Salários Reais (1980 = 100)	Conta Corrente (% do PIB)	Exportações (US\$ milhões)	Importações (US\$ milhões)	Saldo Balança Comercial (US\$ milhões)
1970	4,9	21,7	---	-0,8	1.773,2	1.694,1	79,1
1971	4,9	39,1	263,0	-1,8	1.740,4	1.868,1	-127,7
1972	3,7	64,1	216,0	-1,0	1.941,1	1.904,7	36,4
1973	5,5	43,8	268,0	2,7	3.266,0	2.235,3	1.030,7
1974	6,6	40,2	264,0	0,4	3.930,7	3.634,9	295,8
1975	-1,3	335,1	218,0	-3,5	2.961,3	3.946,5	-985,2

FonteS: FMI / International Financial Statistics e DORNBUSCH e DE PABLO (1990).

No entanto, em meados de 1974 o cenário econômico começava a dar sinais de reversão. A crise do petróleo - provocada pela política de fortalecimento do preço do barril de petróleo praticada pela OPEP desde meados do ano anterior - afetava cada vez mais a balança comercial argentina, ao elevar os gastos com a importação de petróleo<sup>90</sup>. Além disso, houve elevação nos preços dos produtos importados (reflexo do aumento de custos em nível mundial) e, ao ocorrer uma retração das economias centrais, houve um comprometimento das exportações argentinas de carnes e, mais adiante, das exportações argentinas em geral (tanto pela queda no *quantum* exportado quanto, principalmente, pela queda dos preços das *commodities* no mercado internacional). A combinação entre aumento do consumo interno e o ritmo insuficiente de novos investimentos, por sua vez, levou a economia argentina a trabalhar a níveis muito próximos da total utilização da capacidade instalada, o que levaria os produtores a optarem por manobras para driblar o congelamento de preços, como o desabastecimento, a cobrança de ágio e a formação de um mercado

<sup>89</sup> O resultado excepcional das exportações permitiu também a recomposição das reservas internacionais do país, que saltaram de US\$ 529 milhões no início de 1973 para US\$ 1412,4 milhões no princípio de 1974, evitando assim problemas de gargalos nas importações.

<sup>90</sup> O gasto com aquisição de petróleo passou de 3,1% do valor das importações totais antes da crise para uma participação próxima a 15%. Cf. RAPOPORT (2003: 697).

negro para determinados produtos. Essa situação uniria trabalhadores e empresários pelo fim do congelamento de preços. Por fim, o crescimento do déficit fiscal<sup>91</sup>, financiado por emissão monetária, atuava como outra fonte de pressão inflacionária. O fim do congelamento, ainda que não definitivo, ocorreria em março de 1974, quando o próprio governo, que também sofria com a pressão dos custos que não podiam ser repassados às tarifas congeladas, deu início à rodada de reajustes de preços e salários que, no entanto, não satisfaria às demandas setoriais.

O falecimento de Perón em 1º de julho de 1974 desmoronaria a frágil estrutura que controlava as pressões corporativas e, conseqüentemente, trouxe de volta a instabilidade social ao país. Isabelita Perón, além de não conseguir herdar o poder político de Perón, optou por adotar uma estratégia diferente da praticada por seu antecessor, ao abandonar o tom conciliador para posicionar-se claramente a favor da ala direitista do peronismo – associada à figura de José López Rega, ex-secretário de Perón e ocupando o cargo de Ministro do Bem-Estar Social –, que já durante a presidência de Perón vinha ganhando espaço no governo. Mais tarde, a presidente se aproximaria dos sindicalistas reunidos na agremiação “62 Organizaciones” e, em meados de 1975, aos militares. A aproximação da presidente à ala direitista do peronismo custou à Isabelita a intensificação das ações terroristas dos radicais peronistas (cujos principais alvos eram os sindicalistas e os militares) e a uma pressão cada vez mais intensa dos trabalhadores por novos reajustes salariais. Para complicar ainda mais o já difícil quadro institucional, entraram em ação milícias paramilitares<sup>92</sup> (a mais conhecida sendo a Asociación Anticomunista Argentina, também conhecida como Triple A) e, por solicitação do governo, os militares passaram a atuar diretamente no combate aos subversivos a partir de meados de 1975.

Economicamente, a situação do país também voltava a ser marcada pela instabilidade. Por pressão dos sindicalistas, José Ber Gelbard seria destituído do

---

<sup>91</sup> O déficit fiscal em porcentagem do PIB passou de 5,2% em 1972 para 7,3% em 1973 e 7,9% em 1974. Cf. RAPOPORT (2003: 695). O autor ressalta que apesar do aumento da arrecadação, fruto do crescimento econômico, da criação de novos impostos (como o IVA) e do aumento de alíquotas dos impostos, este incremento das receitas foi insuficiente para compensar a elevação dos gastos correntes do governo.

<sup>92</sup> A ação dos paramilitares não se limitava a perseguir e assassinar membros da ala radicalizada do peronismo, mas também envolvia o combate a políticos, intelectuais, artistas, jornalistas e sindicalistas contrários ao governo. Cf. SURIANO E LOBATO (2000: 471), LUNA (1983) e ROMERO (2001).

Ministério da Economia em outubro de 1974, sendo substituído por Alfredo Gómez Morales. Isabel Perón anunciou medidas no sentido de aumentar o grau de nacionalização da economia<sup>93</sup>, de modo a agradar os sindicalistas, enquanto o ministro Gómez Morales tratava de adotar uma política monetária mais restritiva que, no entanto, foi prejudicada pelo crescente déficit fiscal, que só tornava as metas factíveis pelo aumento do endividamento (RAPOPORT, 2003: 699). Os indicadores econômicos não paravam de piorar: apesar do aumento de 20% das exportações sobre o já excepcional resultado de 1973, o saldo comercial argentino encerrou o ano de 1974 com um superávit de apenas US\$ 296 milhões, graças ao aumento de 63% no montante gasto com importações. O déficit público se expandiu, atingindo 7,9% do PIB (ante 7,6% no ano anterior) e a inflação crescia a um ritmo cada vez maior.

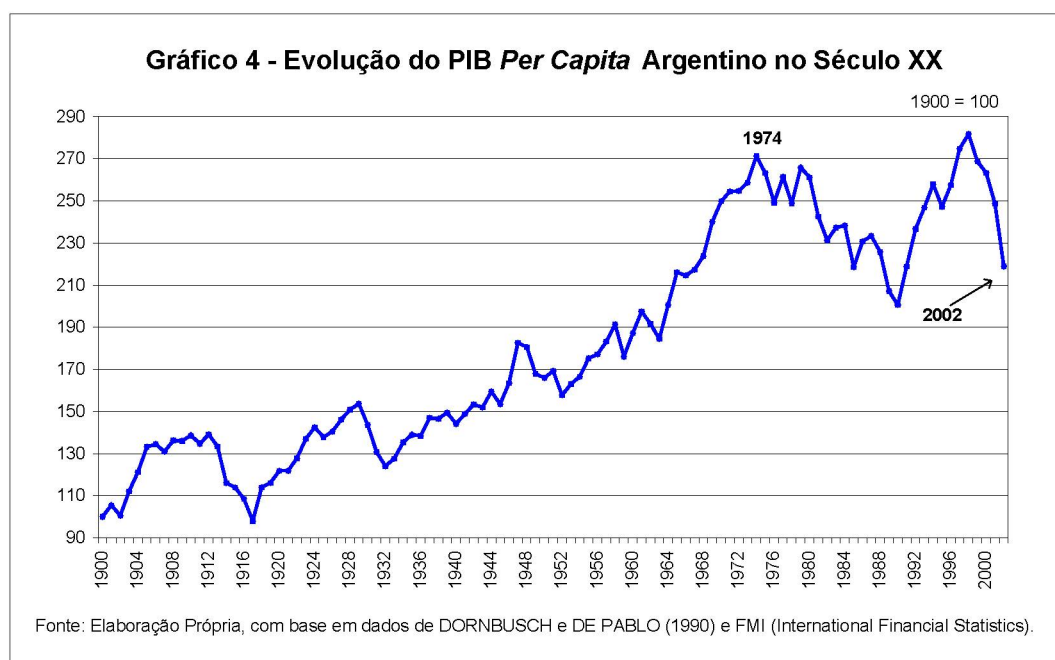
Sem obter êxito na melhora do quadro macroeconômico, nova substituição seria realizada no Ministério da Economia no início de junho de 1975, quando assume a pasta Celestino Rodrigo. Este, na tentativa de solucionar a distorção nos preços relativos e a difícil situação das contas públicas, opta por um pacote econômico com medidas extremas, que ficou conhecido como “Rodrigazo”: uma maxi-desvalorização do peso (de 160% no câmbio comercial e de 100% no câmbio financeiro), eliminação do controle sobre os preços do setor privado e aplicação de um forte reajuste das tarifas públicas, que chegou a 181% no caso dos combustíveis e 75% no transporte público (RAPOPORT, 2003: 700). Diante dessa situação, foi aberta nova rodada de negociações entre patrões e empregados, que resultou em reajustes de até 200% dos salários. Em princípio tais aumentos tinham sido vetados pela presidente – que se propunha a conceder, no máximo, um reajuste salarial de 50% – mas terminaria cedendo às pressões dos sindicalistas e aprovaria os reajustes, que logo seriam consumidos pela inflação, levando a novos protestos dos sindicalistas. Em desaprovação ao ato da presidente, o ministro Celestino Rodrigo renunciaria, enquanto José López Rega (o principal mentor de Isabelita Perón) seria afastado do governo atendendo a pedido dos sindicalistas.

---

<sup>93</sup> Foram anunciados a “argentinização” dos postos de combustíveis pertencentes às companhias Shell e Esso, a anulação dos contratos de fornecimento de equipamentos telefônicos à empresa estatal ENTel pelas empresas Siemens e ITT e a nacionalização de cinco bancos adquiridos por capitais estrangeiros durante o período militar anterior ao retorno de Perón. Cf. RAPOPORT (2003: 698).



O cenário da economia argentina ao final de 1975 era, portanto, totalmente diferente do observado em meados de 1973: a balança comercial registrou um déficit de quase US\$ 1 bilhão, o que contribuiu para que as reservas caíssem de US\$ 1.340,8 milhões para US\$ 617,7 milhões. O PIB recuou 1,3% (3% em termos *per capita*), o que em parte explica o fato da relação déficit público em relação ao PIB ter saltado de 7,9% para 16%<sup>94</sup>. No que se refere à inflação, o quadro era caótico, com uma inflação acumulada de 335,1% que se refletiu numa queda drástica dos salários reais. As projeções para 1976 eram de uma queda do PIB da ordem de 6% e, se a inflação mantivesse o ritmo do início do ano, terminaria acumulando uma alta da ordem de 4.500% (LUNA, 1983: 152). Esse era apenas o presságio da derrocada argentina que se veria a partir de então, como pode ser visto no Gráfico 4<sup>95</sup>:



<sup>94</sup> O efeito negativo do recrudescimento do processo inflacionário sobre a arrecadação também foi muito importante para explicar o aumento do déficit. Cf. RAPOPORT (2003: 700).

<sup>95</sup> O Gráfico 4 foi elaborado da seguinte maneira: para o período 1900-1986 foi utilizada a série do PIB *per capita*, em número índice, calculada por DORNBUSCH e DE PABLO (1990: 138-139) com base na série do PIB em austrais a preços de 1970. A partir de 1986 foram aplicadas sobre esta série as variações no PIB *per capita* argentino, variações estas calculadas utilizando-se das séries de variação do PIB real disponibilizadas pelo FMI no *International Financial Statistics* e do crescimento populacional disponibilizados pelo INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas Económicas).

Os três ministros da economia que se sucederam a Celestino Rodrigo até o final do governo de Isabelita Perón<sup>96</sup> pouco puderam fazer para reverter o complexo quadro econômico argentino, em um ambiente externo desfavorável e interno altamente convulsionado, totalmente diferente do observado em meados de 1973:

¡Qué diferencia entre esa Argentina que había votado a Perón esperando que el anciano líder fuera una garantía de paz y orden, con esa Argentina de fines de 1975 marcada por el miedo y la inseguridad! La fiesta había terminado y alguien tenía que pagar las cuentas...Había una sensación de disgregación inminente. Y un ambiente tétrico que se percibía físicamente: cada ciudad argentina registraba estallidos de bombas, secuestros, atentados, tiroteos, raudos automóviles con tipos descaradamente armados que podían ser guerrillero, custodios, mercenarios al servicio de cualquier organización o policías... (LUNA, 1983: 155)

O ambiente de verdadeiro descontrole econômico<sup>97</sup>, social (inclusive com a ocorrência de um *lock out* organizado por empresários) e institucional, aliado à divulgação de um possível envolvimento de Isabelita Perón em um ato de desvio de recursos públicos, acabou consumindo todas as possibilidades de manutenção da ordem democrática, a despeito da preocupação de políticos e sindicalistas quanto à iminência de um novo golpe militar, previamente anunciado em um *ultimatum* proferido pelo então ministro-chefe do Exército, general Jorge Rafael Videla, no final de 1975. Vencido o prazo dado de 90 dias citado no *ultimatum*, em 24 de março de 1976, os militares novamente tomariam o poder.

---

<sup>96</sup> Pedro José Bonanni (22/07/1975 – 14/08/1975), Antônio F. Cafiero (14/08/1975 - 03/02/1976) e Emilio Mondelli (03/02/1976 – 24/03/1976). Cafiero tentaria solucionar o problema argentino através da aplicação de um mecanismo de indexação de preços e salários, a implantação de um sistema de minidesvalorizações cambiais e através da obtenção de empréstimos no mercado internacional para solucionar a questão do balanço de pagamentos. Mondelli, por sua vez, adotou um plano econômico que incluía negociações com o FMI, de modo a obter um empréstimo *stand-by* que permitiria aliviar a difícil situação das contas externas, desvalorização de 22%, aumento salarial de 12%, aumento dos combustíveis de 77% e estabelecimento de preços máximos para os produtos da cesta básica. Cf. LUNA (1983) e RAPOPORT (2003).

<sup>97</sup> “En ese momento [febrero de 1976], el dinero argentino virtualmente no existía: se compraba y vendía en dólares; todo peso que pudiera sobrar se invertía en adquirir divisas y los que no podían hacerlo acumulaban mercaderías, aun las más innecesarias, urgidos por la sensación de que el poder adquisitivo de la moneda nacional se evaporaba en las manos.” (LUNA, 1983; 157).

### **2.1.2. Repressão e Liberalismo Econômico Durante o “Processo de Reconstrução Nacional” (1976-1983)**

O intervalo compreendido entre 24 de março de 1976 e dezembro de 1983 se constituiria no último período em que o Estado argentino esteve sob a condução direta dos militares. Seria, também, a mais violenta dessas experiências, instalando sob o nome de “Processo de Reconstrução Nacional” um governo autoritário e ditatorial que não reconhecia antecedentes quanto à magnitude com que se operou a violação dos direitos humanos (LOBATO E SURIANO, 2000: 499). Este também foi o período em que a ótica militarista esteve mais presente nas ações do Estado argentino, seja internamente – sob a justificativa de combater aos subversivos – seja externamente – sob a pretensão de defender os interesses nacionais, como nos casos da ameaça de conflito bélico com o Chile pelo controle de três ilhas no canal de Beagle e do operativo de retomada do controle das Ilhas Malvinas, que resultaria num conflito bélico de fato entre Argentina e Grã Bretanha em 1982.

Este foi também um momento marcado pelo giro liberal na condução da política econômica argentina<sup>98</sup>, que desde a I Guerra Mundial e, principalmente, a partir da década de 30 estivera marcada (com algumas exceções) pelo intervencionismo estatal, pelo nacionalismo e por políticas típicas de um processo de substituição de importações. Seguindo o discurso da cúpula militar, que pregava a necessidade de uma total reorganização do país, a equipe econômica liderada por José Alfredo Martínez de Hoz – empresário ligado à corrente liberal – defenderia a necessidade de uma profunda transformação na estrutura econômica do país. Essa transformação seria realizada através da adoção de políticas acordes ao pensamento neoliberal, a exemplo das que o general Augusto Pinochet estava colocando em prática no Chile desde 1973 e que, no início da década de oitenta, estariam sendo aplicadas nos países centrais, como na Inglaterra de Margaret Thatcher e no governo de Ronald Reagan nos Estados Unidos.

---

<sup>98</sup> A política econômica implantada por Krieger Vasena no governo militar de Juan Carlos Onganía (1966-1970) já possuía muitos elementos ortodoxos. No entanto, não é possível concebê-la como uma estratégia puramente ortodoxa, pois combinava esta com medidas heterodoxas como congelamento de preços e salários.

Quienes han dirigido la economía argentina desde el año 1976 han afirmado reiteradamente que su accionar está regido por una concepción que privilegia las leyes del mercado, cuya libre expresión permitiría que el desenvolvimiento económico reencontrara su verdadero cauce después de decenas de años de haber sido perturbados por una acción estatizante, colectivizante y, para algunos, socializante. (...). Parten de un supuesto: los males argentinos tendrían raíz en la hipertrofia del Estado que por su intervención perturba el mercado, impidiendo que los “agentes económicos” opten o arbitren entre las diversas alternativas y tiempos de inversión, ahorro o consumo y en la libre elección de los distintos “factores de producción. (GORANSKI, 1982: 63).

Os resultados dessa experiência liberal na Argentina, no entanto, mostrar-se-iam catastróficos: ao final do período 1976-1983, o PIB argentino era praticamente idêntico ao de 1975 (Tabela 13), enquanto o PIB *per capita* havia se reduzido em mais de 10% (HOPENHAYN E BARRIOS, 2002: 29-30). A inflação esteve permanentemente em patamares elevados, o endividamento externo havia se sextuplicado e os indicadores fiscais e do balanço de pagamentos haviam piorado em relação ao grave quadro herdado do governo de Isabelita Perón.

**Tabela 13 - Evolução do PIB Argentino - 1975-1983**

	PIB (Var. % a. a.)	PIB*	Consumo*	Investimento*	Exportações*	Importações*
1975	-1,3	10.106,1	8.234,1	1.963,4	737,4	907,1
1976	-0,4	10.066,0	7.596,7	2.159,2	970,5	674,5
1977	6,3	10.702,6	7.748,3	2.577,0	1.227,7	868,2
1978	-3,4	10.343,4	7.604,1	2.267,9	1.322,5	783,7
1979	6,6	11.022,4	8.539,6	2.368,4	1.294,8	1.185,2
1980	1,1	11.142,8	9.042,3	2.452,5	1.242,1	1.692,9
1981	-6,5	10.423,3	8.754,0	2.029,9	1.340,2	1.628,1
1982	-5,2	9.882,3	7.810,2	1.531,4	1.359,9	942,9
1983	3,4	10.213,4	8.124,6	1.503,3	1.473,7	898,5

Fonte: DORNBUSCH e DE PABLO (1990)

\* Em Austrais de 1970.

Assumindo o governo em situação de descontrole social e vazio de poder, o que lhe garantiu o apoio de parte importante das classes médias e da opinião conservadora (inclusive da Igreja), de setores da imprensa e do grande empresariado, a junta de comandantes militares formada pelo tenente general Jorge Rafael Videla, o almirante Emilio Eduardo Massera e o brigadeiro general Orlando Ramón Agosti assumia o poder com os objetivos básicos de restituir os valores

ocidentais e cristãos, reconstruir a nação, promover o desenvolvimento econômico e erradicar a subversão (LOBATO E SURIANO, 2000: 500). Empossado como presidente Jorge Rafael Videla em 29 de março de 1976, teria início de maneira efetiva um combate feroz aos elementos da sociedade considerados subversivos. Ainda que muitas medidas repressivas foram anunciadas abertamente<sup>99</sup>, a perseguição, detenção, tortura e muitas vezes assassinato dos subversivos, no entanto, ocorriam na maioria dos casos de maneira clandestina<sup>100</sup>, caracterizando um verdadeiro terrorismo de Estado:

Desde el 24 de marzo de 1976, civilizar fue suprimir toda disidencia, exterminar, fomentar el exilio. Las confusiones semánticas se multiplicaron como manchas de aceite: el régimen secuestraba a cientos de personas, las internaba en campos de concentración o las volaba con explosivos, y a esos secuestros los presentaba como “desapariciones”, fingiendo ignorancia sobre los destinos de las víctimas. Como en las metáforas orientales, desaparecer era morir. Se llamó guerra a lo que era matanza de civiles desarmados, recuperación a la tortura, seguridad nacional al terrorismo de Estado. (MARTÍNEZ, 1986: 23).

Até que todos os focos de resistência ao regime militar fossem eliminados, foram dois anos de terror, onde militares, paramilitares e agrupamentos rebeldes de caráter revolucionário promoveram diversos assassinatos. Somente no primeiro ano, foram 1.100 mortos em nome do “combate aos subversivos”, 800 pela ação direta dos militares e 300 pela ação das milícias paramilitares (VIANA, 1992: 88). Levantamentos realizados após o fim do regime militar divergem quanto ao número total de “desaparecidos” durante o regime militar, variando entre 8.930 e 30.000 pessoas, na maioria jovens entre 15 e 35 anos (ROMERO, 2001: 210). Diante do cenário totalmente hostil, muitos professores, estudantes e intelectuais optariam por deixar o país, rumo ao exílio<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Entre essas medidas: a decretação do estado de sítio por tempo indeterminado, a censura imposta aos meios de comunicação, a intervenção nos governos provinciais e municipais, a suspensão dos partidos políticos tradicionais, a proibição dos partidos de esquerda, a dissolução do Congresso Nacional e da Corte Suprema de Justiça, a intervenção nas universidades, nos sindicatos de trabalhadores e nas entidades empresariais.

<sup>100</sup> Dessa clandestinidade das operações de perseguição surge o termo “desaparecidos”, que não se limitavam aos militantes de movimentos revolucionários, mas incluía também sindicalistas, estudantes universitários, jornalistas, advogados, militantes de movimentos de defesa dos direitos humanos, intelectuais, artistas e mesmo representantes de países estrangeiros. Para maiores detalhes, ver MARTÍNEZ (1986), ROMERO (2001) e RAPOPORT (2003).

<sup>101</sup> A fuga de intelectuais do país por motivos políticos e econômicos, apesar de agravada pela violência do regime militar implantado em 1976, já era um movimento visível nas décadas anteriores. Conforme dados levantados por DÍAZ ALEJANDRO (1970: 131), as condições econômicas e políticas

O esquema repressivo implantado pelos militares serviria também aos interesses da equipe econômica liderada por José Alfredo Martínez de Hoz, que assumia o cargo com as pretensões de:

(...) 1) lograr el saneamiento monetario y financiero indispensable, como base para la modernización y expansión del aparato productivo del país, en todos sus sectores, lo que garantizará un crecimiento no inflacionario de la economía; 2) acelerar la tasa de crecimiento económico, y 3) alcanzar una razonable distribución del ingreso, preservando el nivel de los salarios, en la medida adecuada a la productividad de la economía.<sup>102</sup>

O esquema repressivo seria uma ferramenta utilizada para eliminar as manifestações dos trabalhadores contrárias à política econômica, o que levaria os salários reais a se reduzirem drasticamente e, mais adiante, aprofundaria o processo recessivo no país. A queda significativa dos salários reais ocorreu desde a implantação das medidas emergenciais anunciadas em abril de 1976, de modo a frear a espiral inflacionária: eliminação do controle sobre os preços, reajustes nos preços das tarifas públicas, indexação dos impostos e o congelamento dos salários por três meses, o que resultaria numa redução de aproximadamente um terço dos salários reais em um par de meses (GERCHUNOFF E LLACH, 1998: 358)<sup>103</sup>.

A partir de agosto, com o anúncio do novo regime de investimentos estrangeiros, teria início o processo de reestruturação econômica do país. As novas normas tinham como objetivo incentivar a entrada de recursos externos através de novos investimentos produtivos. Entre as medidas estavam: a liberdade na destinação desses capitais (ainda que investimentos em setores vinculados à defesa e segurança nacional deveriam ser aprovados previamente pelo governo), a igualdade de direitos entre o capital estrangeiro e o nacional e o direito dos investidores registrados de remeterem lucros e dividendos ao exterior mesmo em eventuais situações de restrição geral às remessas<sup>104</sup>. Em novembro de 1976 foram anunciadas medidas referentes ao comércio exterior, com o objetivo de reduzir a

---

do país após 1955 levaria a esse movimento, que se agravaria significativamente no período 1961-1966. MARTINEZ (1986) salienta que a perseguição organizada por Onganía às universidades havia promovido uma nova onda de emigração de intelectuais.

<sup>102</sup> MARTÍNEZ DE HOZ, José Alfredo, "discurso del 2 de abril de 1976" citado em RAPOPORT (2003: 789).

<sup>103</sup> Para maiores detalhes sobre as políticas econômicas implantadas por Martinez de Hoz, ver também SOURROUILLE (1983).

<sup>104</sup> Para mais detalhes, cf. SOURROUILLE (1983: 15).

influência estatal sobre o fluxo comercial e promover uma maior inserção do país nos mercados internacionais<sup>105</sup>. Foram estabelecidas, entre outras medidas, a unificação do mercado de câmbio, a redução de impostos, retenções e subsídios às exportações e a primeira rodada de redução das tarifas de importação<sup>106</sup>.

Uma análise do quadro econômico argentino ao final de 1976 permite constatar que as primeiras medidas adotadas pela nova equipe econômica alcançaram parcialmente os efeitos desejados: a inflação, que em março havia sido de 40% a. m., recuou para uma média mensal próxima a 7% entre maio e dezembro; o déficit fiscal havia se reduzido levemente, enquanto a balança comercial havia revertido sua situação deficitária e registrou superávit de US\$ 883,1 milhões<sup>107</sup>, o que contribuiu para que o país registrasse um superávit em conta corrente da ordem de 1,7% do PIB e para que as reservas internacionais triplicassem. O preço pago por estes indicadores, no entanto, foi o recuo do PIB em 0,4%<sup>108</sup>.

Tabela 14 - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1975-1983

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Preços ao Consumidor (Var. %)	335,1	347,5	160,4	169,8	139,7	87,6	131,3	209,7	433,7
Salários Reais (1980 = 100)	218	124	83	80	71	100	106	140	153
Déficit Fiscal (% do PIB)	15,2	11,7	5,1	6,8	6,3	7,6	15,6	16,5	15,8
Déficit Fiscal Exceto Juros (% do PIB)	13,9	9,7	3,1	3,8	3,1	4,1	5,9	4,6	10,0
Câmbio Real (1980 = 100)	37	46	51	65	83	100	70	49	59
Saldo Balança Comercial (US\$ milhões)	-985,2	883,1	1.490,3	2.565,8	1.109,9	-2.519,2	-287,0	2.286,8	3.331,1
Conta Corrente (% do PIB)	-3,5	1,7	3,0	4,0	-1,0	-7,6	-7,4	-3,8	-3,8

Fonte: DORNBUSCH e DE PABLO (1990) e RAPOPORT (2003).

<sup>105</sup> Logo após o golpe de 1976, o FMI concedeu ao país um crédito no valor de US\$ 300 milhões de modo a permitir que fossem cumpridas as obrigações externas mais urgentes, dada a desastrosa situação das contas externas do país herdada do governo de Isabelita Perón. O aval do FMI permitiria também que o país voltasse a realizar empréstimos nos mercados internacionais, bem como rolar parte da dívida antiga. Cf. SOURROUILLE (1983) e LOBATO E SURIANO (2000: 516).

<sup>106</sup> A redução média das tarifas de importação foi da ordem de 40 pontos, de 90% a 50% aproximadamente. Cf. SOURROUILLE (1983: 17).

<sup>107</sup> Esse resultado foi fruto de um crescimento de 32,2% no valor das exportações e um recuo de 23,1% no montante importado.

<sup>108</sup> A elevada inflação da década de 70 e as fortes oscilações nos preços relativos refletem-se nos cálculos da evolução do PIB na época. Os dados disponibilizados em SOURROUILLE (1983), por exemplo, ao utilizar o PIB a preços de 1960 mostra que a recessão em 1976 foi muito maior (-1,7%) do que os dados apresentados por DORNBUSCH E DE PABLO (1990), que tomam como base o PIB a preços de 1970. A diferença está, nesse caso, no resultado de 1975, que para SOURROUILLE (1983) foi de -0,9% enquanto para DORNBUSCH E DE PABLO (1990) o resultado foi de -1,3%.

A situação econômica argentina no início de 1977, apesar de mais controlada do que há um ano atrás, era todavia preocupante. O país vinha de dois anos consecutivos de recessão e a inflação, ainda que controlada, permanecia em níveis insatisfatórios e apresentava tendência ascendente desde o último trimestre de 1976. De modo a reverter essa trajetória, Martínez de Hoz optaria por aplicar a partir de março um congelamento de preços com duração de quatro meses, ao mesmo tempo em que ameaçava rebaixar ainda mais as tarifas de importação para produtos que registrassem elevações consideradas abusivas. Apesar da inflação ter se reduzido no segundo trimestre, esta voltaria a ascender a partir do trimestre seguinte<sup>109</sup>, tão logo o prazo de vigência do congelamento de preços terminasse.

A grande mudança implantada na estrutura econômica argentina e que marcaria definitivamente o giro liberal na condução econômica do país seria a reforma financeira iniciada em meados de 1977. Adotada com o intuito de fomentar o investimento produtivo através do incentivo à poupança interna, da atração de capitais estrangeiros e da melhora na eficiência alocativa do crédito, a reforma financeira era constituída de medidas como: o fim do regime de nacionalização dos depósitos bancários (substituído por uma política de manuseio do mecanismo de depósitos compulsórios pelo Banco Central)<sup>110</sup>, a liberação das taxas de juros praticadas nos depósitos e operações de crédito<sup>111</sup> e o relaxamento dos requisitos para abertura de novas agências de instituições bancárias nacionais e estrangeiras, bem como para a entrada de novos bancos estrangeiros no país. Ficou estabelecido também que o governo atuaria como garantidor das operações bancárias, tanto pela garantia concedida aos depósitos quanto pela determinação do Banco Central em atuar como prestador de última instância. Além disso, o governo se comprometia a não fazer uso de emissão monetária como forma de financiamento de suas

---

<sup>109</sup> A evolução trimestral do índice de preços ao consumidor em 1977 foi a seguinte: 30,7%, 22,1%, 27,2% e 33,2%. Cf. SOURROUILLE (1983).

<sup>110</sup> Esses depósitos estariam concentrados na Conta Regulação Monetária (CRM) e seriam remunerados em troca de um pequeno imposto sobre os créditos concedidos. No entanto, dado o diferencial entre a trajetória ascendente dos juros e do volume arrecadado com o imposto, esta conta formaria um novo fator de pressão sobre as contas públicas, visto que passou a funcionar como um subsídio ao setor financeiro. Cf. RAPOPORT (2003: 792).

<sup>111</sup> Essa medida era válida também para os bancos estatais, que assim abandonariam quase que totalmente suas atividades de fomento à indústria (Banco Nacional de Desarrollo), à agricultura (Banco de la Nación) e à construção habitacional (Banco Hipotecário Nacional). Cf. SOURROUILLE (1983: 22).



atividades e das empresas estatais<sup>112</sup>, que deveriam financiar-se no mercado de capitais.

La sanción de las nuevas leyes de promoción industrial, de tecnología y de inversiones extranjeras, la eliminación de todos los préstamos bancarios a tasas de fomento, inclusive el tradicional apoyo de los bancos oficiales a las actividades agropecuarias, industriales y de construcción de viviendas, y el comienzo de una reducción de aranceles, orientada hasta esa fecha simplemente a “quitar el agua de la tarifa”, definían prácticamente en su totalidad las nuevas relaciones entre el gobierno y el sector privado sobre las que se desarrollaría el proceso de acumulación. Obviamente que los cambios implicaron una transformación sustantiva de las reglas vigentes durante no menos de un cuarto de siglo. (SOURROUILLE, 1983: 23-24).

Os resultados iniciais da reforma financeira foram satisfatórios, principalmente no que se refere à formação de poupança e à atração de capitais internacionais. A liberação da formação das taxas de juros – após décadas de taxas de juros reais negativas<sup>113</sup> – implicou uma natural elevação do seu patamar geral, alimentada pela competição entre as instituições financeiras pelos depósitos. O fluxo financeiro cresceria tanto pelo aumento do volume de depósitos dos agentes internos<sup>114</sup> quanto pela entrada de capitais estrangeiros de curto prazo, atraídos pelos elevados ganhos e pela simpatia com a qual as medidas adotadas por Martínez de Hoz gozaram ante o FMI e a comunidade financeira internacional.

O aumento do volume de crédito, por sua vez, permitiu um reaquecimento do consumo, que se refletiu no crescimento da indústria (7,8%), da construção civil <sup>115</sup> (12,2%) e do setor financeiro (13,9%). As exportações, por sua vez, atingiriam US\$ 5,7 bilhões (44%), contribuindo para que o saldo comercial no ano saltasse para US\$ 1,5 bilhão. As exportações agrícolas estavam favorecidas pelas safras recordes e pelos preços elevados das *commodities* nos mercados internacionais e pelo

---

<sup>112</sup> Em um ambiente de inflação em níveis elevados, a oferta monetária cresceria entre junho e novembro de 1977 a uma taxa mensal de 2,6%, Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 362).

<sup>113</sup> Desde o pós-guerra até 1977, com poucas exceções (1954, 1960, 1968 e 1969), as taxas de juros praticadas na Argentina foram negativas. Esse fato foi resultante da combinação de uma constante intervenção do Estado sobre as taxas de juros (seja pelo controle do crédito, seja pela fixação de taxas máximas de juros) com uma inflação crescente. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 358-359). Para uma discussão sobre os efeitos econômicos da intervenção estatal sobre o processo de formação das taxas de juros, ver McKINNON, Ronald I. (1986), *Financial Liberalization in Retrospect: Interest Rate Policies in LDCs*, Center for Economic Policy Research Publication Nº 74, Stanford University, citado em MEIER e RAUCH (2000: 133).

<sup>114</sup> O volume de depósitos em proporção ao PIB passaria de 5,9% para 16,5% entre 1976 e 1980. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 360).

<sup>115</sup> Nesse setor, contribuiu de maneira importante o início das obras destinadas à realização da Copa do Mundo de 1978, que seria sediada no país.

aumento dos embarques para novos mercados (países asiáticos, do Leste Europeu e para a União Soviética)<sup>116</sup>. Esses fatores alimentaram uma retomada do crescimento econômico em 1977 (6,3%) que, no entanto, não se sustentaria no ano seguinte.

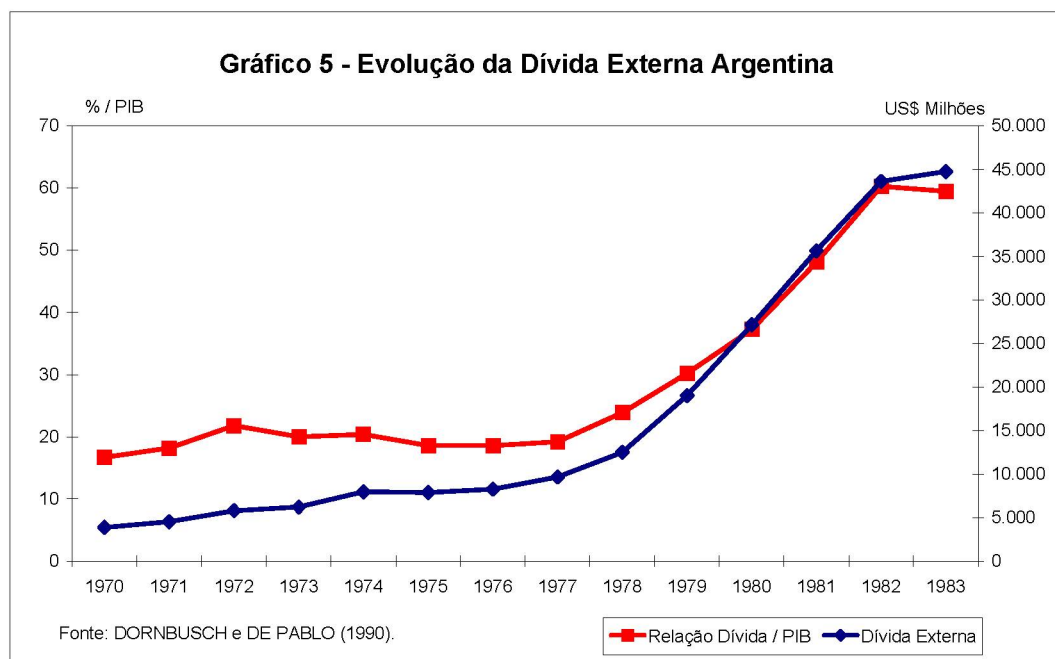
O esboço de recuperação econômica não amenizou o descontentamento interno provocado pela manutenção da inflação em patamares elevados e pela dureza do esquema repressivo, fator esse que também alimentava o descontentamento externo com a cúpula dirigente (principalmente por parte dos Estados Unidos e dos países da Europa Ocidental). Numa tentativa de minimizar esses descontentamentos, os militares promoveriam no país a Copa do Mundo de 1978: se o efeito do ponto de vista internacional foi pouco significativo, internamente o efeito foi positivo no curto prazo, tanto pela vitória da seleção local – que traria de volta o ufanismo argentino – como pelos efeitos econômicos dos mais de US\$ 500 milhões aplicados na melhoria da infra-estrutura para o evento, como a construção e remodelação de estádios, estradas, aeroportos e estrutura de comunicações (LOBATO E SURIANO, 2000: 506). Grande parte desses investimentos foram feitos em parceria com a iniciativa privada, dando margem a muitas especulações sobre operações de favorecimento e corrupção. Tanto os empreendimentos privados como os públicos seriam financiados com os abundantes recursos internacionais<sup>117</sup> a que

---

<sup>116</sup> A expansão das exportações para esses países está relacionada ao recrudescimento da Guerra Fria, que se refletiu numa série de embargos comerciais ao bloco comunista por parte dos Estados Unidos, reduzindo assim suas exportações de cereais para esse mercado. O ponto alto desse crescimento das exportações para os países do bloco soviético se daria entre 1980 e 1983, quando os Estados Unidos declararam um embargo cerealífero à União Soviética. Cf. RAPOPORT (2003: 780-783).

<sup>117</sup> Essa liquidez no mercado internacional teria sua origem no início dos anos 70, quando devido a seus problemas fiscais e do balanço de pagamentos, os Estados Unidos optaram por colocar fim no padrão-ouro que vigorava mundialmente desde o acordo de Bretton Woods em 1944. Diante desse fato, a maioria dos países passaria a adotar o câmbio flutuante, o que abriu as possibilidades para as operações especulativas nos mercados de câmbio mundiais. Houve também o avanço do mercado de euromoney, que mais tarde atrairia os petrodólares obtidos pelos países da OPEP em sua política de valorização do preço do petróleo. Diante do quadro recessivo que se desenhava nos países centrais e as oportunidades surgidas pelos investimentos e financiamento nos países em desenvolvimento, esses capitais passaram a ser destinados a esses países, principalmente os latino-americanos. México, Brasil e Argentina chegaram a representar 80% do destino dos capitais estrangeiros. Como a maior parte dos empréstimos eram realizados a taxas flutuantes, a dívida desses países ganharia um potencial explosivo a partir da mudança de orientação da política de juros praticada pelos Estados Unidos, que diante da necessidade de conter seu processo inflacionário, passaria a aplicar uma política de elevação das taxas de juros. A incapacidade dos países em desenvolvimento em controlar a trajetória da dívida e a redução dos fluxos de capitais internacionais para esses países levariam à eclosão da crise da dívida em 1982. Cf. MADDISON (1989), CHESNAY (1996), HOBBSAWN (1995) e RAPOPORT (1997).

o país, assim como muitos países latino-americanos, tinham fácil acesso. Essa época de *plata dulce* faria a dívida externa argentina saltar de US\$ 7,9 bilhões em 1975 para US\$ 19,0 bilhões em 1979 (DORNBUSCH e DE PABLO, 1990: 45).



Passada a euforia da Copa do Mundo de 1978, o país voltaria a seus problemas. A atividade econômica dava sinais de nova retração, as vozes contra as violações dos direitos humanos se tornavam mais fortes internacionalmente e os conflitos no interior da Junta Militar ganhavam gravidade com o início das discussões sobre a sucessão do presidente Videla<sup>118</sup>, cujo mandato terminaria em março de 1981.

<sup>118</sup> Nesse ano ocorreu, inclusive, uma sublevação do general Luciano Benjamín Menéndez, comandante do III Corpo do Exército, contra o general Roberto Viola, que então ocupava a chefia do Exército. Desde a eleição de Videla para a presidência, os conflitos de poder entre Exército, Marinha e Aeronáutica sempre estiveram presentes. Outro ponto crítico surgiu em 1978, quando se optou por dissociar o cargo de presidente do cargo de comandante da Junta Militar. O debate era quanto ao poder do presidente: se este teria ascendência sobre a Junta Militar ou estaria subordinado a esta, ganhando a primeira opção (defendida por Videla). Outro conflito ocorreu quando da nomeação de Viola para o cargo de comandante do Exército, dada sua conhecida posição em defesa da elaboração de um cronograma de restituição da democracia no país no médio prazo, posição contrária à defendida pelas demais armas. O lançamento do nome de Roberto Viola pelo então presidente Videla para a sua sucessão traria de volta esse debate. Antes, outro conflito havia sido gerado pelas visões opostas entre Videla e os líderes da Marinha e da Aeronáutica quanto a urgência em se travar um conflito bélico contra o Chile. A visão de Videla, contrária ao conflito, acabou novamente sendo a vencedora. Por fim, a orientação econômica imposta por Martínez de Hoz era

A rota recessiva precipitada pela elevação dos juros reais em função da política monetária restritiva imposta desde a metade de 1977 – influenciada pelos princípios da escola monetarista que ganhavam protagonismo no cenário acadêmico internacional – acabaria se mostrando incapaz de trazer a inflação para níveis aceitáveis, acumulando 160,4% em 1977. Numa tentativa de relaxar o rígido esquema monetário e eliminar a indexação informal que dominava o país, o governo optaria em maio de 1978 por uma nova série de medidas: o abandono – pelo menos explicitamente – das intervenções do Banco Central no mercado de câmbio<sup>119</sup> (o que provocou uma maior apreciação real do peso argentino), a redução no ritmo de reajuste das tarifas públicas (que acompanhavam até então a evolução da inflação passada) e se criou a possibilidade de que os empréstimos fossem realizados a taxas de juros flutuantes. Novamente os resultados no combate a inflação não seriam alcançados, pois a inflação encerraria o ano acumulando 169,8%. Além de esse resultado ter sido superior ao do ano anterior, houve um agravante: as taxas de juros não cederam no decorrer do ano, o que manteve a rota recessiva que culminou em uma queda no PIB da ordem de 3,4%.

No início de 1979 seria colocada em prática uma nova estratégia anti-inflacionária: o estabelecimento de pautas de desvalorização cambial, estratégia que ficou conhecida popularmente como “tablita”. Esse mecanismo - inspirado na “lei do preço único” da escola de Chicago<sup>120</sup> – tinha como objetivo reduzir a inflação através da eliminação da expectativa quanto ao ritmo de desvalorização cambial, dada a prévia divulgação do cronograma de desvalorizações. O plano, anunciado em 20 de dezembro de 1978, estabelecia que: 1) a depreciação cambial em janeiro de 1979 seria de 5,4%, declinando mensalmente a um ritmo 0,2% inferior ao do mês anterior, de modo que em agosto de 1981 o câmbio se mantivesse estável; 2) os salários e

---

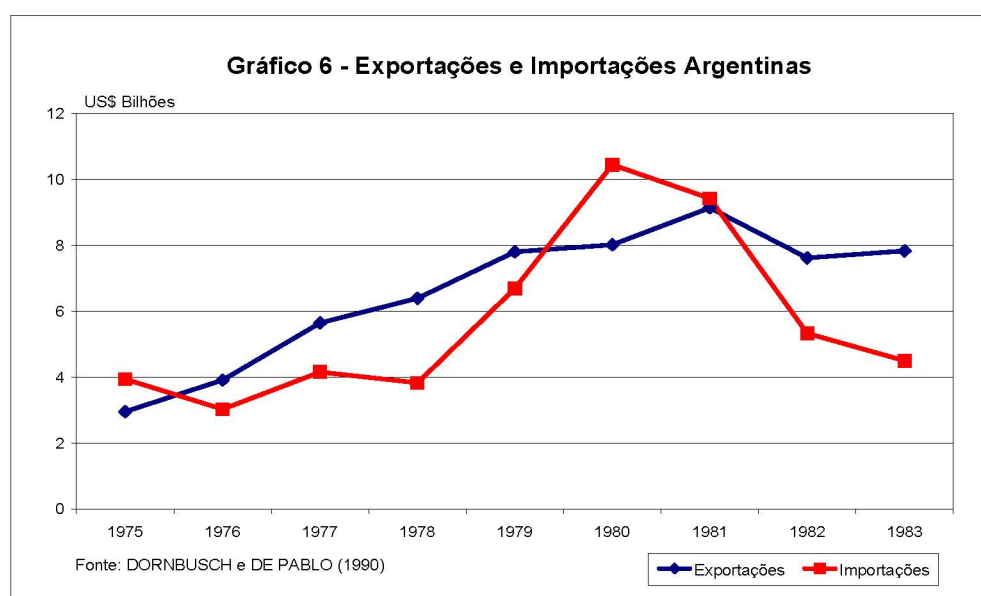
questionada por muitos comandantes militares, que defendiam suas tradicionais orientações nacionalistas. Cf. RAPOPORT (2003: 746).

<sup>119</sup> O governo até então praticava uma política de *crawling peg*, intervindo no mercado cambial de modo que as desvalorizações do câmbio nominal acompanhassem a evolução da inflação.

<sup>120</sup> De acordo com a “lei do preço único”, popularizada por Harry Johnson e Robert Mundell, os preços em qualquer país estavam fortemente relacionados aos preços praticados internacionalmente. Diante dessa situação, uma política de desvalorização inevitavelmente implicaria em inflação, requerendo maior depreciação e formando assim uma espiral inflacionária. A “tablita” estabelecida por Martinez de Hoz tinha como objetivo romper essa espiral através de três mecanismos: 1) a redução da inflação causada pelos preços dos produtos importados; 2) o impacto que a taxa declinante de desvalorização teria sobre a formação de preços dos produtores internos e 3) a generalização para os demais setores da economia da perspectiva de inflação declinante, reduzindo assim os reajustes nos demais setores da economia. Cf. DORNBUSCH E DE PABLO (1990: 46).

tarifas do setor público deveriam aumentar a uma taxa mensal de 4% nos oito meses seguintes e; 3) o crédito doméstico deveria crescer 4% ao mês durante o primeiro semestre de 1979 (DORNBUSCH E DE PABLO, 1990: 67). Ao mesmo tempo, era anunciado um programa de reduções graduais nas tarifas de importação entre 1979 e 1984, que poderia ser acelerado para os setores que mostrassem insuficiência de oferta ou que apresentassem reajustes considerados injustificáveis<sup>121</sup>.

No entanto, a experiência foi novamente frustrante, dado que a inflação – ainda que declinante – insistia em permanecer em patamares elevados. Essa resistência faria com que em julho de 1979 fosse realizada a primeira aceleração no cronograma de reduções tarifárias<sup>122</sup>. A valorização do peso propiciada pelo diferencial entre os ritmos de desvalorização programada do peso e a taxa de inflação efetiva, aliada a essa nova rodada de reduções tarifárias, dariam início a um surto importador<sup>123</sup>, como pode ser visto no Gráfico 6:



<sup>121</sup> Esse programa tinha como meta reduzir as tarifas de importação de um patamar médio (sem ponderação) de 29% para 15% em 1984. Cf. SOURROUILLE (1983: 34).

<sup>122</sup> As reduções tarifárias, em média, foram de 30% a 50%, sendo em alguns casos maiores, como no setor têxtil, onde as tarifas foram reduzidas de 140% para 65%. Cf. LOBATO E SURIANO (2000: 520).

<sup>123</sup> Esse surto importador se concentraria nas categorias de bens de consumo durável (automóveis, eletrodomésticos) e em bens de capital. RAPOPORT (2003: 806) esclarece que, no caso dos bens de capital, isso não significou necessariamente um aumento do parque produtivo do país, dado que essa importação ofereceu como contrapartida a queda na produção nacional desse tipo de produto. No período compreendido entre 1979 e 1981 um importante fator de pressão sobre as importações argentinas foi o incremento nos gastos com combustíveis, que saltou de um patamar médio de US\$ 500 milhões entre 1975 e 1978 para pouco mais de US\$ 1 bilhão entre 1979 e 1981, refletindo a explosão nos preços do produto no mercado internacional devido ao segundo choque do petróleo.

O processo de valorização cambial seria alimentado pelo crescente influxo de capitais internacionais, atraídos pelos elevado diferencial entre juros internos e externos e pelo baixo risco cambial resultantes da política econômica. Grande parte desse influxo destinou-se ao financiamento de grandes empresas instaladas no país, como pode ser constatado pelo extraordinário crescimento da dívida externa privada a partir de 1979:

**Tabela 15 - Evolução da Dívida Externa Argentina - 1975-1983**  
Em US\$ Milhões

	<b>Pública</b>	<b>Privada</b>	<b>Total</b>
1975	4.021	3.854	7.875
1976	5.189	3.090	8.279
1977	6.044	3.635	9.679
1978	8.357	4.139	12.496
1979	9.960	9.074	19.034
1980	14.459	12.703	27.162
1981	20.024	15.647	35.671
1982	28.616	15.018	43.634
1983	32.196	12.585	44.781

Fonte: DORNBUSCH e DE PABLO (1990).

O aumento do consumo propiciado pela ampla disponibilidade de crédito e pela redução significativa nos preços dos produtos importados permitiu um importante crescimento do PIB em 1979 (6,6%). No entanto, diante da forte entrada de produtos importados que se iniciava, o setor industrial começava a dar sinais de entrar em colapso, enquanto as rendas auferidas pelo setor rural seriam comprometidas pela valorização cambial.

Após anos de altos e baixos, a estratégia econômica de Martínez de Hoz começaria a ruir definitivamente a partir de 1980. Conforme aumentava o número de agentes bancários e os ganhos com os empréstimos - destinados principalmente às empresas em dificuldade após a abertura comercial<sup>124</sup>, às empresas estatais e aos

<sup>124</sup> As grandes empresas argentinas e multinacionais tomavam empréstimos diretamente no mercado internacional, o que se refletiu num significativo aumento da parcela da dívida externa privada no total da dívida externa argentina a partir de 1979.

especuladores<sup>125</sup> - houve um aumento das taxas pagas aos depósitos devido à crescente concorrência o que, por sua vez, alimentava a taxa para empréstimos. Toda essa massa crescente de recursos a taxas de juros elevadas, em um sistema que funcionava sem um adequado mecanismo de fiscalização por parte do Banco Central e com depósitos garantidos, alimentou um movimento especulativo e a concessão de créditos sem os controles rígidos necessários, em uma típica situação de *moral hazard*<sup>126</sup>. Nesse cenário de taxas de juros elevadas, câmbio sobrevalorizado<sup>127</sup> e abrupta abertura comercial, a indústria nacional passaria a viver grandes dificuldades e transformações. As pequenas e médias empresas nacionais, sem acesso ao crédito internacional, acabariam por reduzir sua escala de produção ou fechariam as portas. Diante desse quadro, ganharam força os grandes conglomerados nacionais, que cresciam às custas da debilidade das empresas mais fracas financeiramente<sup>128</sup>. Pelo mesmo motivo, a presença das multinacionais cresceu no país, ainda que em proporção bastante inferior ao observado quando das experiências de abertura implantadas por Frondizi ou no governo de Onganía. Como consequência desses desdobramentos, o produto e o emprego industrial se reduziram drasticamente a partir de 1980, como pode ser visto no Gráfico 7:

---

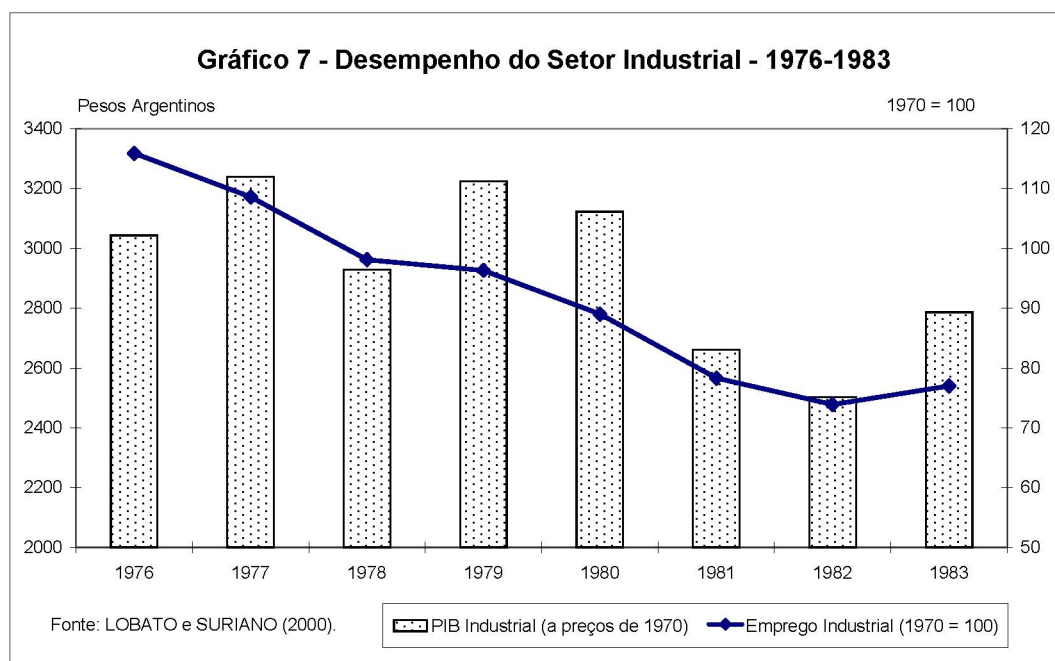
<sup>125</sup> O ambiente especulativo criava diversas oportunidades de ganhos. Uma delas era tomar empréstimos no exterior, aplicá-los às elevadas taxas de juros internas, e remeter o montante ao exterior, onde maiores empréstimos poderiam ser obtidos. Segundo DORNBUSCH E DE PABLO (1990: 68), essa operação podia render ganhos de até 50% ao ano. Outra forma de operação especulativa, e que se tornaria comum a partir da metade de 1980, era tomar empréstimos no mercado nacional para adquirir dólares, dada a perspectiva crescente de uma desvalorização cambial no futuro próximo.

<sup>126</sup> Para esse tema, cf. MISHKIN (1996).

<sup>127</sup> Entre o início de 1979 e o final de 1980 produziu-se uma sobrevalorização cambial acumulada entre 50 e 60%. Cf. DORNBUSCH E DE PABLO (1990: 46).

<sup>128</sup> Pérez Companc, Techint, Astra e Grupo Soldati são alguns dos grandes conglomerados que se fortaleceram nessa época, sendo inclusive alvos de suspeitas pelo seu envolvimento com a cúpula militar. Estes grupos viriam a ter nos anos 90 importante participação no processo de privatizações. Cf. ROCK (2002).





A situação complicou-se ainda mais em meados de 1980, quando os anos de descontrolado na aquisição de empréstimos externos e a fragilidade do sistema financeiro doméstico começaram a mostrar seus efeitos negativos: o serviço da dívida crescia de maneira preocupante, atingindo severamente o balanço de pagamentos e as contas públicas; a fragilidade do sistema financeiro interno veio à tona com a liquidação da maior instituição financeira privada do país (o Banco de Intercâmbio Regional), o que geraria uma corrida bancária que estendeu os efeitos a outras entidades, que passariam a ser administradas pelo Estado. Em um esforço para combater o clima caótico que assolava o país, Martínez de Hoz optaria por adotar, em julho, uma nova série de medidas no sentido de incentivar a entrada de capitais internacionais e aliviar a difícil situação fiscal, entre elas: a eliminação do prazo mínimo de permanência dos empréstimos externos, a extensão do IVA (Imposto sobre Valor Adicionado) aos produtos agrícolas e a elevação de alíquotas de 16% para 20%, efeito que seria em parte compensado pela redução de impostos que afetavam os custos de produção, como os aportes sobre os salários pagos pelos empregadores. Dada a percepção dos agentes quanto a insustentabilidade do modelo cambial argentino e a proximidade da posse do novo presidente (que sinalizava o desejo de trocar a equipe econômica) provocou-se uma corrida ao



dólar<sup>129</sup>, que obrigou a equipe econômica a contrair vultosos empréstimos externos para defender a paridade cambial pré-estabelecida. De fato, a dívida externa argentina, que havia crescido US\$ 6 bilhões entre 1970 e 1977, havia se expandido em mais de US\$ 30 bilhões entre 1978 e 1981 (DORNBUSCH E DE PABLO, 1990: 45). Mesmo com a elevação dos juros internos e a oferta de seguros de câmbio por parte do governo, a fuga de capitais não se detinha e o volume de reservas internacionais se reduzia rapidamente, forçando Martínez de Hoz a abandonar o regime de pauta cambial em fevereiro de 1981, promovendo uma desvalorização do peso 10% superior à pauta estabelecida de 2%.

A partir de então o que se viu foi o aprofundamento da derrocada política e econômica do país. Os sinais cada vez mais nítidos de que a economia argentina vivia novo quadro recessivo e os anos de atos de desrespeito aos direitos humanos enfraqueceram ainda mais o governo militar, que tinha que aumentar o esquema repressivo dado o ressurgimento lento, mas crescente, dos protestos populares. O governo de Roberto Viola, iniciado em março de 1981, tampouco possuía consenso na cúpula militar. Lorenzo Sigaut, o substituto de Martínez de Hoz no posto de ministro da Economia, adotou uma mudança na orientação econômica, abandonando a “tablita” e o programa de redução de tarifas de importação ao mesmo tempo em que adotava freqüentemente desvalorizações cambiais. Sigaut, além de retomar o instrumento de concessão de linhas de crédito especiais para o setor produtivo e as economias regionais ao longo do ano, adotaria um controle sobre as taxas de juros a partir de novembro, mecanismo este que acabou não tendo grande uso por ter sido adotado ao final de sua passagem no poder. Apesar das diversas alterações em relação à condução da política econômica, a situação do país complicou-se ainda mais: o peso se desvalorizava a um ritmo cada vez mais acelerado<sup>130</sup>, ao mesmo tempo em que o processo inflacionário retomava seu caráter ascendente. A indústria argentina havia encolhido 20% entre 1976 e 1981 e o resultado do balanço de pagamentos - que entre 1977 e 1979 havia sido superavitário - registrou déficit de US\$ 3,4 bilhões em 1981, reflexo não apenas do

---

<sup>129</sup> Somente em novembro as reservas internacionais se reduziram em US\$ 1 bilhão, redução esta de magnitude jamais vista na história do país. Cf. SOURROUILLE (1983: 41).

<sup>130</sup> Entre março e dezembro de 1981 o peso se desvalorizaria 130%, o que se refletiu na quebra de mais empresas endividadas em dólares. Para minimizar esse movimento, o Estado optou por uma série de medidas que pouco mais tarde resultariam na nacionalização das dívidas interna e externa privadas. Cf. LOBATO E SURIANO (2000: 507).

déficit na balança comercial, mas principalmente da elevação da carga de juros pagos que se seguiu à elevação das taxas de juros internacionais<sup>131</sup>. O montante de reservas internacionais ao final de 1981 (US\$ 3,9 bilhões) era a metade da cifra registrada no início do ano. O aumento da carga de juros sobre a dívida também seria o principal responsável por elevar o déficit fiscal de 7,6% do PIB para 15,6% do PIB<sup>132</sup>.

Dentro de sua visão de que o regime militar deveria ter um caráter transitório, Viola tentou conduzir uma política menos inflexível do ponto de vista político<sup>133</sup>, acercando o governo aos políticos conservadores e reduzindo um pouco a repressão sobre os meios de comunicação (LOBATO E SURIANO, 2000: 507). Insatisfeita com esse relaxamento do regime e com a incapacidade do governo de encontrar soluções para o caos econômico que assolava o país (com o PIB caindo 6,5%), a Junta Militar aproveitou-se de uma licença solicitada pelo presidente Viola por motivos de saúde para destituí-lo, assumindo o então comandante do Exército, general Leopoldo F. Galtieri, em dezembro de 1981.

Galtieri, um militar da linha dura e que gozava da simpatia do governo norte-americano<sup>134</sup> dado o seu comprometimento com a luta anti-comunista, acabaria por retomar e aprofundar o viés liberal da política econômica de Martinez de Hoz, com a nomeação de Roberto Alemann para a pasta de ministro da Economia<sup>135</sup>. Com o fim

---

<sup>131</sup> Parte significativa da dívida externa havia sido contraída a taxas de juros flutuantes. A política anti-inflacionária do governo de Ronald Reagan, conduzida por Paul Volcker, apostou em uma política monetária restritiva, resultando em uma elevação das taxas de juros norte-americanas que, por sua vez, refletiu-se na elevação do patamar de juros internacionais. Cf. MADDISON (1989) e RAPOPORT (2003).

<sup>132</sup> O regime de concessão de seguros de câmbio estabelecido em junho de 1981 contribuiria para agravar a situação fiscal, dada a diferença entre o ritmo de desvalorização cambial e o custo cobrado por esse serviço. Esse seria o primeiro passo para a estatização da dívida externa privada, que ocorreria em 1983. Cf. RAPOPORT (2003: 828).

<sup>133</sup> Durante seu governo seria formada a Multipartidaria, uma agremiação que reunia representantes dos partidos tradicionais (radicais, peronistas, democratas cristãos, democratas progressistas), com o objetivo de debater e propor medidas no sentido de conduzir o retorno da ordem democrática ao país. Por outro lado, os sindicalistas voltaram à ação, decretando uma greve geral em julho e greves em novembro. Cf. LOBATO E SURIANO (2000: 507-508).

<sup>134</sup> Com a posse do republicano Ronald Reagan em 1980, os Estados Unidos mudaram sua posição em relação à questão dos direitos humanos, uma das preocupações do ex-presidente James Carter. Duas características da gestão Reagan seriam o recrudescimento das tensões com a União Soviética e a implantação de políticas liberais no país, a exemplo do que fazia Margaret Thatcher na Inglaterra desde 1979. Cf. RAPOPORT (2003: 731-734).

<sup>135</sup> Entre as medidas adotadas por Alemann estavam o fim do controle sobre os juros, a interrupção na concessão de novos seguros de câmbio, a liberação da taxa de câmbio, o congelamento de tarifas (após reajuste) e salários públicos, a reintrodução do imposto sobre as exportações, a extensão do IVA aos alimentos e medicamentos (com taxas entre 10% e 12%) e um aperto monetário que conteve

do bloqueio da ajuda militar norte-americana à Argentina (imposta pelo ex-presidente Carter), os militares argentinos sentiam-se prestigiados junto ao governo norte-americano. Esse apoio, junto ao caráter duro da cúpula militar no poder e a necessidade de criar um fato que trouxesse o apoio da população a um regime extremamente desgastado, criaram as condições para que os militares levassem o país à sua primeira guerra em mais de 100 anos: a Guerra das Malvinas<sup>136</sup>. Iniciada em 02 de abril de 1982, o conflito teria seu término em 15 de junho, com a vitória da Grã Bretanha. Além dos gastos financeiros – US\$ 2 bilhões, segundo VIANA (1992: 100) – e do desgaste diplomático, a empreitada deixaria um saldo de dois mil soldados argentinos mortos e a revolta da população, que havia abraçado a causa diante dos primeiros resultados favoráveis ao país no conflito.

A derrota na Guerra das Malvinas acelerou o fim do processo militar. Afastado pela cúpula do Exército (já que a Marinha e a Aeronáutica decidiram abandonar temporariamente a Junta Militar), o general Galtieri seria substituído pelo general Reinaldo B. Bignone em 1º de julho de 1982. O objetivo do governo de Bignone era ganhar o máximo de tempo possível antes de decretar o fim do regime, de modo a obter o máximo de garantia possível de que os militares não seriam julgados pelos atos de corrupção e desrespeito aos direitos humanos (LOBATO E SURIANO, 2000: 511).

Economicamente, a tentativa era de administrar da melhor maneira possível o clima caótico que predominava no país. Em seu discurso de posse, o Ministro da Economia e Trabalho José M. Dagnino Pastore traçou o seguinte perfil da situação econômica que deveria solucionar:

El diagnostico es claro. La situación económica del país es muy grave; la economía argentina se encuentra en un estado de destrucción sin precedentes, que puede calificarse realmente de emergencia nacional. La decisión es

---

a emissão monetária a níveis praticamente nulos por quatro meses. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 374-375) e RAPOPORT (2003: 828-829).

<sup>136</sup> A idéia de se utilizar um conflito bélico como forma de dar prestígio ao governo militar havia surgido em 1977, quando um laudo arbitral elaborado pela Inglaterra dava perda de causa aos argentinos em uma reivindicação contra o Chile pelo controle de três ilhas no canal de Beagle. Em 1978 o conflito esteve a ponto de irromper, apesar do ponto de vista contrário do então presidente Videla. O conflito centenário seria solucionado temporariamente em 1979 pela intervenção do Vaticano, que atuou como moderador das negociações entre Argentina e Chile. Apesar do novo acordo também ter sido desfavorável aos argentinos, estes optariam por recuar. O recuo argentino estaria relacionado às perspectivas abertas pela intervenção às Ilhas Malvinas, o que de fato ocorreria em 1982.

igualmente clara: hay que operar con urgencia. Esta decisión está dictada no sólo por la necesidad de reactivar la producción y de crear empleos, sino también, con igual o mayor vehemencia, por el imperativo de echar desde ya las bases para, pasado el ajuste inicial, controlar la inflación y por lo inevitable de rediseñar un sistema financiero que cumpla con su función en el proceso económico. (DAGNINO PASTORE, 1988: 163).

Sua proposta envolvia, entre outras medidas<sup>137</sup>, uma nova desvalorização do peso de modo a incentivar as exportações (fornecendo, assim, divisas para a importação de bens essenciais e para o pagamento da dívida externa), o controle das importações, a elevação do imposto sobre as exportações e redução de subsídios (de modo a melhorar as contas fiscais e minimizar o efeito da desvalorização sobre a inflação), a rigidez na emissão monetária e um alívio do endividamento do empresariado, alívio esse que ocorreria em agosto, quando junto ao presidente do Banco Central, Domingo Cavallo, optaria por atender os clamores da classe empresarial ao estatizar a dívida interna privada<sup>138</sup>. Ainda em agosto, um mês após a sua posse, Dagnino Pastore daria lugar a Jorge Wehbe, que permaneceria no cargo até o final do regime militar. Diante dos desdobramentos da crise da dívida externa após agosto de 1982, quando o México decretou a moratória unilateral de sua dívida, o novo ministro da Economia atenderia novamente aos clamores dos empresários no final de 1982, estabelecendo a estatização da dívida externa privada, que havia crescido significativamente entre 1979 e 1981.

Após dois anos de recessão (quedas do PIB de 6,5% em 1981 e 5,2% em 1982), o ano de 1983 seria marcado pela retomada do crescimento, da ordem de 4,2%. Uma política salarial que permitiu a recuperação dos salários reais propiciou a retomada do consumo que fomentou o crescimento da indústria e do comércio e a melhora gradual no nível de emprego, sem que, no entanto, o efeito fosse transmitido ao setor da construção. A forte desvalorização do peso nos últimos dois anos, por sua vez, contribuía para que voltassem os saldos positivos na balança

---

<sup>137</sup> O plano proposto por Dagnino Pastore vislumbrava a necessidade de promover uma reforma do sistema financeiro e a melhora do perfil da dívida externa, o que, no entanto, não teve tempo de ser implantado dada a sua curta passagem pelo Ministério da Economia. Para mais detalhes, cf. DAGNINO PASTORE (1988: 163-167).

<sup>138</sup> Por esse mecanismo, o Estado assumia o débito com os credores, enquanto os devedores pagariam sua dívida ao Estado a taxas de juros reguladas, que tinham uma evolução muito inferior à taxa de juros de mercado. O pagamento aos bancos credores realizada pelo Estado era feita através de emissão monetária e concessão de créditos a taxas de juros negativas. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 377).

comercial a despeito da situação desfavorável dos termos de troca<sup>139</sup>, ajudando assim a amenizar a pressão sobre o balanço de pagamentos.

A retomada econômica, no entanto, não seria capaz de reverter o total descontentamento popular com o regime militar. Diante do total enfraquecimento do regime, a repressão seria reduzida, trazendo de volta às ruas os grandes protestos populares clamando pela volta à democracia, bem como o retorno dos partidos políticos à sua atividade normal. Junto a uma proposta de auto-anistia por parte dos militares - que logo depois seria rechaçada pelos líderes dos principais movimentos políticos -, seria anunciada a realização de eleições em outubro de 1983. A chapa formada por Raúl Alfonsín e Victor Martínez seria a vencedora, com 52% dos votos. Estava encerrada a última (e desastrosa) experiência dos militares no poder na Argentina.

## **2.2. DETERMINANTES PARA O INSATISFATÓRIO DESEMPENHO ECONÔMICO ARGENTINO NO PERÍODO 1975-1983**

Nessa seção serão expostos e discutidos os diferentes pontos de vista a respeito dos fatores que seriam determinantes para se entender o pobre desempenho econômico argentino no período 1975-1983. Esses determinantes seriam: as adversidades oriundas do cenário internacional, o elevado grau de conflitividade social no interior da sociedade argentina, os equívocos cometidos na gestão macroeconômica por parte dos peronistas, o excessivo poder do Estado durante o período de governo militar, a maneira como foi conduzido o processo de implantação das reformas liberalizantes no país e os diversos equívocos cometidos na gestão macroeconômica durante a gestão militar, com uma política de câmbio sobrevalorizado, juros altos, drástica redução dos salários reais, elevado endividamento externo e mau gerenciamento das contas públicas.

---

<sup>139</sup> A partir de 1982 ocorre uma reversão da trajetória dos termos de troca, com uma queda de 16%. Entre 1976 e 1981, os termos de troca haviam evoluído favoravelmente para a Argentina. Com a desaceleração do ritmo de crescimento dos países centrais em resposta à elevação do preço do petróleo em 1979 e do aumento das taxas de juros internacionais, tanto o volume exportado quanto os preços sofreram redução. Cf. RAPOPORT (2003: 908).

### 2.2.1. Choques Externos

Durante o período 1975-1983 a Argentina teve que enfrentar diversos choques externos que atuariam como empecilhos a um melhor desempenho econômico. Nesse período o país sofreria os efeitos dos dois choques do petróleo (os efeitos da crise de 1973 e os da crise de 1979) e os efeitos negativos para a economia mundial da decisão dos Estados Unidos de promover o combate ao seu processo inflacionário via aumento das taxas de juros.

A gestão peronista teve que enfrentar os efeitos negativos da crise do petróleo de 1973 e as medidas protecionistas adotadas pelo Mercado Comum Europeu:

(...) ya en marzo de 1974 comenzó a evidenciarse la crisis del plan Gelbard: el ascenso del precio del petróleo dispuesto por la OPEP incrementó los precios de importación, se cerró el Mercado Común Europeo a las carnes argentinas y empezó a repuntar la inflación, como consecuencia del aumento del consumo, a la vez que se hacia evidente la falta de inversión privada. La coyuntura internacional y ciertos desajustes internos dejaban al desnudo la fragilidad del proceso económico. (LOBATO e SURIANO, 2000: 484).

Os efeitos dessa medida protecionista também são abordados por BRAILOVSKY (1982: 186):

(...) la situación del balance de pagos se agravó por el cierre del Mercado Común Europeo a las importaciones argentinas de carne y por la existencia de pesados vencimientos de la deuda externa.

Apesar do “Rodrigazo” ter sido um pacote econômico de efeitos desastrosos por si mesmo, seus efeitos seriam agravados pelo contexto internacional:

A los problemas internos [el “Rodrigazo”] se sumaron los vaivenes de la coyuntura externa. La caída de las exportaciones y el aumento de las importaciones arrojaron, durante 1975, un déficit de la balanza comercial superior a los 9000 millones de dólares. (LOBATO e SURIANO, 2000: 485).

Mesmo quando o cenário externo esteve favorável, como durante o período de elevados fluxos de capitais estrangeiros para os países emergentes – quando a Argentina esteve entre os países mais favorecidos –, esta bonança incentivaria o excessivo endividamento externo do país:

Dada la sostenida expansión de la liquidez internacional, los bancos presionaron insistentemente para expandir sus operaciones en un reducido grupo de países periféricos de mayor importancia y potencial económico. Esta abundancia de crédito internacional facilitó la ejecución de la política monetarista y la apertura financiera externa en la Argentina. En el caso de Brasil y México, el hecho aflojó las normas de ajuste de los pagos internacionales y llevó, también, a un rápido crecimiento del endeudamiento externo. En el caso argentino, sin embargo, el endeudamiento se produjo simultáneamente con el cambio radical de la estrategia económica. La apertura financiera formó parte de la política de desmantelamiento industrial al revés de Brasil y México, donde el endeudamiento acompañó un fuerte crecimiento de la inversión interna y del producto. (...). Sea como fuere, la estrategia monetarista en la Argentina pudo llegar hasta donde lo hizo y la deuda alcanzar los niveles actuales, por las condiciones imperantes en el sistema financiero internacional. (FERRER, 1983: 199).

FERNÁNDEZ (1983: 237-238) inverte a ordem de causalidade diagnosticada por Ferrer. Para Fernández, a implantação da nova ótica de funcionamento da economia argentina teria sido o motor do fluxo de capitais estrangeiros para o país, situação essa que teria diferenciado o país em relação aos outros mercados emergentes receptores desses capitais:

El significativo endeudamiento externo argentino no fue un hecho aislado en el sistema financiero internacional. (...). ¿Cómo es posible que ocurra un flujo de fondos tan importante hacia América Latina? Con respecto a nuestro país una explicación obvia es la apertura financiera dentro de un marco relativo de estabilidad y credibilidad como fue el período que va de 1977 a fines de 1980. Con respecto a otros países las causas son más variadas (...).

A decisão dos Estados Unidos de elevar suas taxas de juros, entretanto, transformaria a bonança dos anos anteriores em um grande pesadelo para a economia mundial:

(...) una de las estrategias de la administración Reagan fue forzar a casi todos los países del mundo a elevar sus tasas de interés. La manera de hacerlo fue fijar para los Estados Unidos intereses tan altos que provocarían la fuga de capitales de todos los mercados financieros del mundo, a menos que estos mercados también elevaran sus tasas. El resultado fue el aumento de la especulación financiera y las ganancias de los financistas en todo el mundo, al precio de un encarecimiento de los créditos y de condiciones recesivas generalizadas. (BRAILOVSKY, 1982: 182).

A Argentina estaria entre os países mais afetados pelo novo cenário internacional, quando a combinação entre elevação das taxas de juros

internacionais, recessão internacional e reversão dos fluxos de capitais levaria o país a tornar-se um dos protagonistas da “Crise da Dívida” iniciada em agosto de 1982.

Deve-se ter em consideração, no entanto, que os fatores externos não atuaram isoladamente para a grave repercussão desses eventos sobre a economia Argentina. FERNÁNDEZ (1983: 239), por exemplo, menciona que a reversão do fluxo de capitais externos se produz de forma quase simultânea à reversão no fluxo de recursos no interior do sistema financeiro doméstico, com os depósitos em termos reais passando a apresentar uma trajetória decrescente a partir de 1981. A reversão interna e a reversão externa, combinadas, resultaram num forte movimento de desmonetização da economia argentina.

FERRER (1983: 208-209) corrobora com a visão de que a reversão dos fluxos de capitais estrangeiros atuou mais no sentido de agravar problemas internos. Na sua opinião, equívocos cometidos na condução da política econômica interna seriam determinantes para estabelecer o grau de gravidade com que o cenário internacional repercutiu na economia do país:

El aumento de la deuda externa coincidió, desde el segundo *shock* petrolero de 1979, con un fuerte aumento en la tasa de interés en los Estados Unidos y las plazas internacionales. De este modo, los intereses pasaron a representar proporciones crecientes de las exportaciones. (...) La política monetarista colocó al país en posición de cesación virtual de pagos. El hecho de que esta experiencia se inserte en una crisis financiera de alcances internacionales y que esto influya en la estrategia a seguir en el futuro, no enmascara este resultado fundamental de la restauración ortodoxa: el país se endeudó al mismo tiempo que destruía su aparato productivo. (FERRER, 1983: 208-209).

O mesmo ponto de vista apresentam DORNBUSCH e DE PABLO (1990: 48). Ao apresentarem as causas da crise econômica vivida pelo país no início dos anos oitenta, os autores citam a influencia de fatores externos, como o forte declínio dos preços das *commodities* e as dificuldades trazidas ao serviço da dívida externa pela forte elevação das taxas de juros internacionais. No entanto, os autores atribuem a fatores internos a maior responsabilidade sobre a crise, como a extrema sobrevalorização do peso no período 1978-1980, a permissividade concedida ao setor financeiro para se super-expor em operações especulativas e a excessiva liberdade para a remessa de capitais para o exterior.

Por fim, outro ponto a se ter em mente quanto à influência de fatores externos sobre a Argentina é que estes não se limitaram apenas às esferas comercial e



financeira. Alguns autores, como GERCHUNOFF e LLACH (1998: 428), destacam que a ordem internacional também influenciaria as mudanças na ordem política do país, principalmente no que se refere à proliferação do credo liberal e a vigência de regimes militares em muitos outros países da América Latina. Desse modo, os autores destacam a importância de se levar em consideração os fatores externos ao se analisar a performance argentina:

El efecto de las políticas económicas sobre la performance argentina no se ha analizado más que su inversa: el modo y la medida en que la situación de la economía nacional influía sobre el diseño de esas políticas. Claro que, al lado de los datos duros de la coyuntura económica, al menos otros tres factores, de importancia fluctuante y a su vez interrelacionados, aparecían siempre como determinantes adicionales de las decisiones de los gobiernos: las restricciones definidas por sus compromisos políticos y por las limitaciones de su poder; el contexto económico internacional, y el clima intelectual de la época. (GERCHUNOFF e LLACH , 1998: 428).

Essa influência externa sobre as decisões econômicas e políticas na Argentina também é destacada por FERRER (1983: 199):

La restauración ortodoxa en la Argentina a principios de 1976 tuvo, pues, raíces profundas en la conflictualidad política imperante. Pero se asentó, también, en una ofensiva, a escala internacional, del pensamiento económico ortodoxo. (...). De este modo, la experiencia argentina forma parte de tendencias de alcance internacional. Estas no se limitan al plano de las ideas y a la influencia de centros académicos del exterior. Tienen, sobre todo, raíces profundas en el comportamiento de la economía y el sistema financiero internacionales.

Essa combinação entre fatores internos e o ambiente ideológico internacional como explicação para a implantação das medidas liberais na economia argentina está presente também na perspectiva de GORANSKY (1982: 64):

Coincidentemente con el agravamiento de la crisis global que se abate sobre el sistema en su etapa de descomposición, han ganado espacio en el poder político y económico, en universidades y gobiernos de ciertos países capitalistas desarrollados (PCD) y en algún país en desarrollo con una total dependencia de los mismos – v.g. Chile, Uruguay, Argentina - una línea del pensamiento económico burgués que pretende restaurar o “limpiar de malezas” los automatismos y las leyes ciegas que rigen la economía capitalista. La escuela económica austriaca, con Von Hayek como monstruo sagrado viviente, y los monetaristas, influyen los círculos del poder que han frenado los logros de la distensión en el panorama político internacional y pretenden retrotraer al pasado el marco socio-político y las instituciones que la sociedad se fue dando a lo largo de este siglo.

### **2.2.2. A Conflitividade Social Como Fonte de Instabilidade Institucional e Econômica**

A presença de uma intensa conflitividade no interior da sociedade argentina está no centro de grande parte das análises sobre as dificuldades institucionais e econômicas vividas pelo país nesse período. Três seriam os principais focos de conflitividade social na Argentina no início da década de setenta: os conflitos políticos no interior do peronismo (entre os membros da ala revolucionária, do sindicalismo e da extrema direita do próprio partido), os conflitos distributivos entre patrões e empregados e os conflitos no interior da classe empresarial (entre nacionalistas e liberais). Apesar desses conflitos terem atingido seu ápice durante a presidência de Isabelita Perón, deve-se ter claro, no entanto, que esses conflitos são anteriores à sua chegada ao poder, podendo ser remetidos às décadas de cinquenta e sessenta. FERNÁNDEZ (1983: 222), por sua vez, alerta que os problemas resultantes dos conflitos corporativos no país são visíveis desde um passado ainda mais distante:

La crisis que atraviesa Argentina en el último medio siglo es una crisis institucional que poco o nada tiene que ver con muchos de los aspectos que hoy en día llaman la atención a los analistas de la coyuntura. La tesis de esta sección es que la estructura corporativa que domina la organización económica institucional es el determinante fundamental que inhibe el desarrollo de largo plazo.

Conciliando este ponto de vista com o apresentado por GORANSKY (1998: 254), pode-se ter uma idéia mais clara de como os conflitos corporativos influenciaram negativamente a economia argentina, tanto no curto quanto no longo prazos:

El complejo corporativo empresario, sindical y político impulsó cambios con el único objetivo de preservar sus intereses, que por otro lado fueron siempre cortoplacistas. (...). La política tradicional del peronismo fundada en una negociación corporativa entre patronales y sindicatos, había permitido a los sectores dominantes acceder a los reclamos salariales sin dejar de obtener los beneficios esperados, gracias a una inflación reptante (aceptable para la época), un manejo de precios consecuencia de la oligopolización y solventado todo por el erario.

O retorno de Juan D. Perón à presidência em 1973, com sua ascendência sobre o justicialismo e com a carga política que lhe foi dada pelos mais de 60% dos votos nas eleições de 1973, permitiu que o então presidente controlasse momentaneamente esses focos de conflitos. Isso permitiu a consolidação do Pacto Social assinado no breve governo de Héctor Cámpora e que se constituiria na base da estratégia de política econômica e de desenvolvimento do país proposta por Perón. O apelo ao Pacto Social explicava-se, segundo GERCHUNOFF e LLACH (1998: 342-343), pelo diagnóstico que a equipe econômica liderada por José Ber Gelbard tinha sobre a natureza do processo inflacionário argentino: a principal causa deste seria a incapacidade da economia argentina em alcançar uma composição de equilíbrio entre as rendas do trabalho e do capital que fosse aceita por trabalhadores e empregados.

A força de Perón conseguiria conter os ímpetus distribucionistas e consolidar o Pacto Social. Porém, os conflitos não foram extintos e adiante seriam retomados:

(...) [El Pacto Social] era el plan de un gobierno que contaba con un apoyo mayoritario, y nadie quería quedar al margen de un proceso de decisiones que se suponía cooperativo. Pero la realidad era que ni los unos ni los otros estaban del todo conformes con lo que habían conseguido. (...). Para muchos gremialistas, el Pacto Social significaba un recorte de poder, porque por un plazo fijo – y prolongado – desaparecía por completo su capacidad negociadora. Por otra parte, la recomposición salarial no estaba a la altura de lo que esperaban de un gobierno identificado con los trabajadores. (...). Los empresarios tampoco podían estar del todo satisfechos con un programa que tenía como propósito explícito y central reducir la proporción del ingreso nacional recibida por el capital. (...). Esa aceptación era, en parte, una imposición de las circunstancias, pero también una reacción de relativo alivio, comprensible si se tienen en cuenta los escenarios alternativos que podían haberse esperado de un gobierno rodeado de radicalizados, como era el de Cámpora. (GERCHUNOFF e LLACH, 1998: 343-344).

As dificuldades em se controlar a disputa de interesses está presente também na reflexão de ROMERO (2002: 15):

Buena parte de la sociedad había puesto su fe en la capacidad del Estado para reconducir los conflictos, y sobre todo en el talento de Perón para volver a poner en pie al Estado. Plebiscitado en 1973, Perón utilizó la fórmula de 1945, el Pacto Social, para constatar la estructural infidelidad de quienes, sin embargo, le ofrecían en sacrificio su vida, pero no sus intereses.

Se Perón teve um êxito relativo no combate ao conflito entre trabalhadores e empresários, o controle satisfatório dos conflitos internos do peronismo foi

impossível. A pressão desse conflito era tal que o presidente sugeriu apresentar sua renúncia caso não fosse possível obter um mínimo de consenso:

Durante los escasos ocho meses que duró su gobierno (octubre de 1973 a julio de 1974), el líder del justicialismo debió soportar el peso de la inmensa expectativa que había creado. El ala más radicalizada del partido pasó de un apoyo reticente a la oposición franca, después de la remoción de varios gobernadores de esa línea y de la recordada excomunión a los Montoneros que dejó medio vacía la Plaza de Mayo, en el acto de 1974 por el Día del Trabajo. La mitad llena de la plaza, básicamente el ala sindical y política del peronismo, tampoco defendió a Perón como él había esperado, vulnerando muchas veces los compromisos asumidos en el Pacto Social. En su última alocución pública, un Perón vencido confesaba lo mucho que le estaba costando gobernar, y dejaba entrever la posibilidad de una renuncia: "...sí llego a percibir el menor indicio que haga inútil ese sacrificio, no titubearé en dejar este lugar a quienes lo puedan llenar con mejores probabilidades". (GERCHUNOFF e LLACH, 1998: 335-336).

LUNA (1983: 153-154) destaca, por outro lado, que o próprio Perón foi culpado por esse conflito, que Isabelita Perón receberia como herança:

Este horror también era, en gran parte, una herencia de Perón, que anteriormente había mimado a sus "formaciones especiales" y luego se había distanciado de ellas hasta anatematizarlas, pero sin poder desmontar su fuerza. El ERP y Montoneros asediaban ahora al gobierno de María Estela Martínez; los secuestros, golpes de mano y asesinatos creaban una sensación de inseguridad colectiva. Las Tres A, creación de López Rega, junto con diversos grupos de ultraderecha, hacían lo suyo, por su parte.

Portanto, mesmo durante a presidência de Perón o país estava envolvido em uma atmosfera de conflitos, apenas contida pelo poder do presidente. Seu falecimento, em julho de 1974, representaria o fim da amarra que continha essas pressões, que viriam em pouco tempo a desorganizar totalmente o ambiente institucional, desorganização esta que impactaria diretamente no ambiente econômico. Essa é a percepção que está, por exemplo, na análise de LOBATO e SURIANO (2000: 469-450), para quem "La muerte de Perón (...) agravó la crisis política en tanto desaparecia de escena la única figura capaz de contener y disciplinar las fuerzas internas en estado de guerra, aún con el precio de favorecer a alguna de ellas". Os autores lembram a postura dos Montoneros, que pouco depois da morte de Perón anunciavam que não reconheciam a autoridade de Isabelita e, em setembro, retomavam a luta armada.

Para LEYBA (2004: 34), a morte de Perón é o marco inicial da “marcha de los argentinos hacia la tragedia”, ao criar as condições para a chegada ao poder da direita peronista liderada por López Rega que, com a implantação de sua Triple A, daria início ao terrorismo de Estado, que seria aprofundado pelos militares pouco depois. Para o autor, esse movimento significava a destruição das bases da sociedade moderna em que os argentinos haviam vivido (com oscilações) nos trinta anos anteriores.

Para GERCHUNOFF e LLACH (1998: 347), se o próprio Perón teve dificuldades em governar um país dividido, muito mais custaria à Isabelita, cujo governo “sin identidad, cooptado alternativamente por grupos enfrentados y acechado, ante el vacío político abierto tras la muerte de Perón, por la sombra creciente de otro golpe militar” não conseguia força suficiente para manter o Pacto Social vigente até então a duras penas. VIANA (1992: 86) assim descreve a situação do país quando Isabelita Perón tomou posse:

[Perón] Deixava, como herança, um país dividido, envolto numa tormenta de violência, inflação e recessão. E o que era pior: uma Isabelita prisioneira. Prisioneira da triste figura de López Rega, uma mistura de secretário privado, coordenador de gabinete, bruxo e Rasputin, virtual dono do poder real. Prisioneira dos sindicatos, que ocupavam fábricas e promoviam uma crise atrás da outra, desesperados com o arrocho salarial. Prisioneira dos Montoneros e do ERP, que se lançavam em operações cada vez mais ousadas. Prisioneira da Triple A, que só em 74 matou friamente sete dezenas de pessoas. Prisioneira dos militares, que usavam a luta contra a guerrilha para se reaglutinarem e, no final, dar o golpe.

O confronto interno do peronismo era tão intenso e foi tão determinante para o fim do governo de Isabelita Perón que CANITROT e SIGAL (1994: 98) afirmam que “the intensity of conflicts within the governing party led to hyperinflationary chaos in 1975 and the effective dissolution of state power”. GERCHUNOFF e LLACH (1998: 336) vão ainda mais longe e afirmam que o segundo governo peronista seria um “(...) extraño caso de un gobierno que cayó casi exclusivamente por las luchas internas en el partido oficial”.

MUCHNIK (1998: 43) também considera que o próprio peronismo foi responsável pelo caos que tomou conta do país em 1975 e início de 1976, mas ressalta também que o setor empresarial “transnacional” teria especial interesse no

colapso do governo de Isabelita Perón, de modo a facilitar o retorno dos militares ligados ao liberalismo econômico:

(...) consideramos que el verdadero “huevo de la serpiente” de nuestros avatares, es el doloroso fracaso del peronismo y de los grupos nacionales entre 1973 y 1976. El peronismo de los setenta, que llegó con una gran esperanza popular al poder, no pudo responder a ninguna expectativa. En este péndulo endemoniado, la burguesía nacional hará el recorrido por última vez. El peronismo alimentará el caos definitivo que estaba esperando (y alentando) la burguesía transnacional para acceder definitivamente al control de la economía.

São notórias também as dificuldades impostas pelas entidades empresariais e trabalhistas na condução da política econômica. Esse foi o caso, como lembra CASAS (1993: 61), da postura dos sindicatos quando da divulgação do plano econômico elaborado por Celestino Rodrigo em 1975:

O plano de ajuste que incluiu uma desvalorização de 100% foi imediatamente desajustado, quando a CGT reivindicou um proporcional aumento salarial, o que desvirtuou o plano e gerou uma altíssima inflação. O país foi envolvido em um clima caótico, enquanto os ministros da Economia sucediam-se uns aos outros, sem conseguir remediar a situação. Junto com isso veio uma efervescente atividade guerrilheira (...).

A atuação dos sindicatos como fonte de instabilidade política também é destacada em LOBATO e SURIANO (2000: 471), como nesse relato sobre as mobilizações dos sindicalistas contra os ministros Gelbard, Rodrigo e López Rega:

Con la consolidación de su poder, los dirigentes lanzaron una ofensiva sobre Gelbard y, después de su caída, sobre la política del ministro Rodrigo. En el mes de junio de 1975 la CGT había logrado acuerdos salariales que neutralizaban en parte los efectos del Rodrigazo. Sin embargo el gobierno se negaba a homologarlos. Las movilizaciones a Plaza de Mayo organizadas por Unión Obrera Metalúrgica y la decisión de la CGT de organizar un paro general el 7 de julio marcaban la ruptura de la CGT con el gobierno. Éste cedió y, poco después, Rodrigo y López Rega se alejaron del gobierno.

Os autores lembram também a ação dos empresários no sentido de agravar ainda mais o precário quadro político-institucional do governo de Isabelita Perón:

(...) en medio de este clima político y social tan inestable, la mayoría de las entidades empresariales (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentinas, Cámaras de Comercio y de la Construcción) conformaron la Asamblea Permanente de Entidades Empresarias (APEGE), que mediante

paros sectoriales desestabilizaron y debilitaron cada vez más al gobierno. (LOBATO e SURIANO, 2000: 471-472)

Para BRAILOVSKY (1982: 184), as dificuldades criadas pelo conflito de classes eram verificáveis desde 1974, constituindo-se no estopim dos problemas econômicos que se seguiriam nos anos seguintes:

Hay diversas opiniones sobre el momento en que comienza esta crisis. Estas opiniones no son neutrales sino que reflejan distintos criterios políticos. Para quienes la crisis es un fenómeno coyuntural de escasa importancia, se registran varias recesiones distintas en este periodo: la primera, a mediados de 1975, por la aplicación de una política de *shock* conocida popularmente bajo el nombre de “rodrigazo”. (...). Pensamos que el comienzo de la recesión se encuentra en el momento en el que se altera la tendencia de desarrollo de la economía y el producto bruto comienza a decrecer. (...). Esta recesión comenzó a fines de 1974, cuando la lucha por el poder llevó al gobierno peronista a efectuar una serie de concesiones a los sectores tradicionales para tratar de evitar el golpe de Estado que se avecinaba.

Efetivamente, diante desse quadro, os militares sentiram-se novamente tentados a ocupar o poder. A intensa conflitividade social no país não atuaria apenas como um fator desestabilizador da situação política e econômica no período de governo peronista. A necessidade de se conter a conflitividade social estaria também no centro da explicação dada pelos militares ao justificar a promoção do receituário liberal no país:

Esos aspectos del Proceso [autoritarismo, violación de los derechos humanos] serán condenados desde 1982, y contra ellos se construirá la actual democracia, que los repudiará ritualmente. En cambio otras innovaciones, igualmente discutidas, se incorporaron como datos permanentes. La más importante fue el giro sustancial de la política económica, asociado con el ministro Martínez de Hoz. (...) estuvo montado en las tendencias neoliberales de su tiempo y del mundo. Pero además sirvió a los fines de la represión: quitar a los llamados “subversivos” su base, aplacar los conflictos sociales y particularmente los industriales, la ríspida lucha entre patronos y trabajadores, que a juicio de los nuevos gobernantes derivaba tanto en enfrentamientos inmanejables como en asociaciones espurias y oclusivas. El mercado debería disciplinar la sociedad. (ROMERO, 2002: 17).

Como destaca FERRER (1983: 199), o clima de intensa conflitividade que vivia o país acabaria permitindo que os representantes do pensamento ortodoxo arregimentassem apoio de parte importante da sociedade argentina, carente de ordem e descontente com os resultados da política heterodoxa que havia predominado até então no país:

El apoyo inicial de la “nueva” política se fundó en sectores importantes de la economía y la sociedad argentinas. El predicamento tradicional de los enfoques librecambistas fue reforzado por el aparente fracaso de las políticas heterodoxas. Se perdió de vista la naturaleza compleja de la situación vigente a principios de 1976 y de los desafíos que enfrenta el desarrollo económico y social de un país periférico como la Argentina. La imperiosa necesidad de restablecer el funcionamiento ordenado de las principales variables económicas y de eliminar la agresión terrorista, generaron un apoyo considerable para políticas que, no era difícil advertir desde su inicio, llevaban al desmantelamiento de estructuras productivas e intereses económicos fundamentales. La restauración ortodoxa en la Argentina a principios de 1976 tuvo, pues, raíces profundas en la conflictualidad política imperante.

FLICHMAN (1990: 11-12) também explica o apoio inicial dado aos militares e à sua política ortodoxa pela demanda pelo retorno à ordem institucional e econômica, principalmente por parte da burguesia, temerosa da crescente mobilização da classe trabalhadora, do poder dos sindicatos e da atividade dos grupos guerrilheiros, bem como descontente com as oscilações no desempenho econômico argentino nas últimas décadas:

This is not the place to analyse the failure of Peronism in its short return to power between 1973 and 1976, but it is necessary to say that the crisis was deep, and more importantly, it was perceived as even deeper by both the military and the greater part of the bourgeoisie. That perception imputed all the evils that supposedly had prevented Argentina from realising its historical destiny to the way in which the state had intervened in the economy since the first Peronist governments. In the face of a crisis, the military leadership adopted as its own the most extreme programme of economic liberalism. (...) What made consensus possible was that the programme as a whole could be construed as a programme of “order”, which was to be re-established against the disorder of the last Peronist period.

A extrema violência aplicada pelos militares no combate aos “subversivos” era uma tentativa de reduzir o grau de conflitividade social, principalmente no que se refere ao conflito interno do peronismo. No entanto, a maior parte dos focos de conflitos estaria apenas oculta. A implantação de medidas de liberalização comercial e financeira do país, com seus impactos negativos sobre o parque produtivo nacional e, conseqüentemente, sobre o emprego, mais a atuação repressiva do governo aos protestos dos trabalhadores, de fato comprometeriam o poder de barganha dos trabalhadores. No entanto, os conflitos distributivos não foram totalmente eliminados. Situação semelhante aconteceu com o conflito entre os setores produtivos da economia, a despeito do enfraquecimento dos setores ligados ao mercado interno. Para ROCK (2002: 62), a falha dos militares em combater os



conflitos corporativos ajudaria a explicar a diferenca no desempenho econômico da Argentina e do Chile, que também vivia uma ditadura militar:

The contrast with 1970s Chile was stark. The Pinochet regime shattered working-class resistance, forced through root-and-branch reform in every sphere and eventually succeeded in completely restructuring labour relations and the economy. The Argentine military signally failed to push through any such programme. Despite the battering they received, corporate institutions and practices survived intact. (ROCK, 2002: 62).

Na visão de VIANA (1992: 98), a gestão dos militares não só não eliminou a instabilidade institucional, como trouxe novos problemas que seriam determinantes para explicar a difícil situação econômica do país:

A moeda viciada da instabilidade institucional desmantelou o aparato produtivo, eliminou ou forçou ao exílio as elites intelectuais e operárias, afastou o capital de risco e endividou o país para além, e muito além, de sua capacidade.

Para FERRER (1983: 206), à medida que os efeitos negativos das políticas ortodoxas implantadas pelos militares mostravam-se mais nítidos, os conflitos se intensificaram e se constituíram em elemento importante para se entender, por exemplo, o descontrole inflacionário que persistiu durante o regime militar:

(...) la violenta redistribución del ingreso, en el marco de la contracción del ingreso disponible, alimentó la puja de los diversos sectores y una carrera permanente entre los precios de los sectores y de los factores de producción. (...). El caso argentino demuestra que la inflación no es, esencialmente, un fenómeno monetario, sino manifestación de conflictos sociales y económicos profundos. En ciertas circunstancias, una política de expansión autónoma de la liquidez puede acelerar el proceso inflacionario. Pero no ha sido ésta la experiencia bajo la restauración ortodoxa.

Uma evidência da questão dos conflitos corporativos está na desconfiança sobre o comportamento da classe empresária diante das tentativas da equipe econômica de Martinez de Hoz em combater o processo inflacionário:

Las autoridades económicas se sintieron afectadas por estos acontecimientos y pensaron que la aceleración en la inflación no estaba plenamente justificada, en particular pensaron que el aumento de precios era tanto el resultado de expectativas artificiales como falta de "responsabilidad social" de algunos empresarios argentinos. La responsabilidad social de los empresarios fue un tema no sólo mencionado por las autoridades monetarias del momento sino que

también miembros de más alto rango político mostraron preocupación sobre esta materia. (FERNÁNDEZ, 1983: 231).

Como um último exemplo de como o conflito corporativo persistiu durante o regime militar, podemos citar a observação de CAVALLO (2001: 117), que atribui a sua saída do Banco Central em agosto de 1982 (e, anteriormente, a queda de Dagnino Pastore do posto de Ministro da Economia) à pressão das grandes empresas devedoras, pressão esta que estaria no centro da futura decisão do governo em promover a estatização da dívida externa privada:

Los deudores, que eran grandes empresas, querían que la indexación fuera por la tasa de interés regulada, lo mismo que habíamos hecho con los deudores en pesos. Y ahí sí, la presión fue muy fuerte y yo siempre pensé – y sigo pensando – que la razón por lo cual Dagnino Pastore terminó renunciando y forzando mi renuncia del Banco Central, fue esta fuerte presión. Cambiar esta fórmula significaba licuar la deuda privada en dólares y, por consiguiente, transformarla en deuda pública. Y yo no lo iba a permitir.

### **2.2.3. Equívocos na Gestão Econômica Peronista**

Embora a crítica à política econômica adotada pelos militares seja aparentemente um consenso (como será visto adiante), alguns autores apontam que não se pode esquecer que os problemas que marcariam o país nos anos setenta teriam uma origem anterior. Erros na condução da política econômica durante os governos de Héctor Cámpora, Juan D. Perón e Isabelita Perón teriam provocado efeitos negativos sobre o sistema econômico argentino que explicariam a reversão da tendência de crescimento que o país tinha retomado em 1966.

Essa evidência pode ser retirada, por exemplo, da seguinte análise de FERNÁNDEZ (1983: 227), que aponta para o descontrole do gasto público nos governos justicialistas:

Mondelli, como así también los ministros de Economía previos (Cafiero, Bonanni, Rodrigo, Gómez Morales y Gelbard), indicaron que la mayoría de los problemas del momento eran las consecuencias naturales de las muy difíciles condiciones iniciales que heredaron en 1973 cuando el partido peronista se hizo cargo de la administración. No hay duda alguna que las condiciones iniciales de la administración peronista fueron difíciles; sin embargo, no hay duda alguna tampoco que en el período 1973-1975 hubo un serio deterioro de la disciplina fiscal del sector público.

Ao discutir sobre as falhas na gestão fiscal dos peronistas, que segundo o autor estariam concentradas no aumento dos gastos do governo central e no déficit das empresas estatais, o autor aponta outra fonte de ineficiência na gestão macroeconômica dos peronistas: a intervenção do Estado sobre a estrutura de preços da economia.

En 1975 las empresas públicas incurrieron en un déficit equivalente a 2% del Producto Bruto Interno, como consecuencia de los controles de precios en las tarifas de los servicios públicos. Los controles de precios se extendieron sobre toda la economía siguiendo estrategias de ingresos con claros objetivos políticos, controles que en el caso de servicios laborales se llevaron a cabo mediante convenciones salariales periódicas. Las operaciones en moneda extranjera se restringieron y aparecieron mercados negros para divisas como así también para todos aquellos bienes y servicios cuyos precios fueron controlados. (FERNÁNDEZ, 1983: 227).

A questão dos gastos públicos também está presente em LOBATO e SURIANO (2000: 483). Para esses autores, se o aumento significativo dos investimentos em obras sociais e o crescimento do quadro de funcionários públicos foram medidas que permitiram uma rápida ativação do consumo interno na gestão de Juan D. Perón, por outro lado o déficit fiscal se elevava com rapidez. Essa percepção também estaria por trás da análise de LUNA (1983: 153), que relata que a crise econômica que o país vivia em 1975 tinha raízes na incapacidade dos ministros da economia nomeados no governo de Isabelita Perón em elaborar soluções para a herança recebida da gestão econômica do governo de Juan D. Perón, principalmente no que se refere ao gasto público<sup>140</sup>:

(...) el desastre económico del régimen presidido por María Estela Martínez de Perón era sólo una parte del cuadro que ofrecía la Argentina de 1975 y, como la mayoría de las cosas que estaban ocurriendo, no era sino una secuela de la pesada herencia que había dejado Perón. La política económica de José Gelbard, aquella de la "Inflación Cero" y la "Argentina Potencia" con sus pactos sociales y sus concertaciones de precios y salarios, no había podido sofocar un proceso económico de desintegración que reventaba toda limitación. (...). Pero sus sucesores no acertaron a elaborar una política de contención ni a reparar el desorden del manejo del Estado. El déficit fiscal parecía incontenible (...). Ni siquiera el "rodrigazo", con su devastadora devaluación y sus terroríficos aumentos de tarifas, pudo sincerar una economía que a fines de 1975 estaba fuera de todo control razonable.

---

<sup>140</sup> O autor faz menção ao aumento de 24% no quadro de funcionários públicos no período 1973-1975, comparando com o crescimento de apenas 7% no período 1961-1971. Cf. LUNA (1983: 153).

MUCHNIK (1998: 14) atribui à gestão política e econômica peronista do período 1973-1976 a erupção de problemas que marcariam negativamente a economia argentina não apenas nos anos de governo peronista, mas que seriam também o ponto de partida para os desequilíbrios econômicos que resultariam na hiperinflação que eclodiria em 1989. Para o autor, a tentativa feita pelo ministro José Ber Gelbard de dar uma sobrevida ao modelo de desenvolvimento nacional-popular, privilegiando os assalariados e a indústria nacional em detrimento do setor agrário-exportador e do capital estrangeiro, acabaria levando à adoção de medidas de política econômica equivocadas, que somadas a um cenário externo desfavorável e um ambiente social conflitivo resultaram em agravamento do desequilíbrio fiscal, na forte redução das reservas internacionais, na retomada do processo inflacionário e o agravamento dos problemas estruturais do país.

El desabastecimiento y el mercado negro impulsaban alzas de precios. Ese encarecimiento dio pie a las presiones sindicales por demandas salariales, lo cual ponía en funcionamiento el juego perverso de la inflación. A la distorsión inflacionaria habría que agregarle los errores y negligencias oficiales en la administración de precios, demora en la resolución de importación de insumos y burocracia, que desalentaban la producción. (MUCHNIK, 1998: 68).

A partir da saída de José Ber Gelbard do Ministério da Economia, a política econômica peronista caminharia cada vez mais em direção às políticas econômicas ortodoxas. BRAILOVSKY (1982: 185) salienta que o tenso contexto político da época teve impacto sobre o instrumental econômico a que poderia recorrer o Estado para manter o ritmo de crescimento que o país vinha apresentando desde o final da década de sessenta:

Se suponía que tal crecimiento de las importaciones pondría en peligro al débil sector externo, por escasez de divisas para continuar la expansión. En realidad, no se había llegado a una situación de peligro por el lado del sector externo, sino el peligro era político: si se deseaba continuar la expansión, era necesario que el Estado asumiera nuevas funciones de ordenamiento de la economía, para permitir una expansión con estricto ahorro de divisas, y para canalizar las inversiones con la mayor eficiencia posible. (...). Sin embargo, todas esas herramientas podían ser calificadas de estatistas y, por ende, sospechosas de conducir el país hacia el socialismo.

Para o autor, essa situação levou as autoridades a buscarem uma solução ortodoxa para os problemas econômicos argentinos durante a presidência de

Isabelita Perón. A primeira tentativa seria durante a gestão de Alfredo Gómez Morales, que tentaria controlar o agravamento das contas externas pela via da redução dos salários reais, alternativa que se mostraria ineficaz devido ao erro de diagnóstico dada a estrutura do país:

Esta política fracasó debido principalmente a la situación de semipleno empleo, lo cual tornaba rígidos los salarios reales a la baja. (...). La falta de una devaluación en el momento necesario provocó una sobreimportación, que tuvo contornos especulativos. (...). Tampoco se tomaron medidas que permitieran limitar las importaciones prescindibles, ni se fijó una política agresiva de conquista de mercados no tradicionales. Es decir, que bajo la gestión de Gómez Morales, la única variable de ajuste que se manejó fue el salario real, dejándose de lado una amplia gama de instrumentos de política económica que hubieran podido paliar la coyuntura. (BRAILOVSKY, 1982: 186)

A tentativa de seu sucessor, Celestino Rodríguez, em ampliar o uso do instrumental ortodoxo mostrou-se, no entanto, ainda mais desastroso:

(...) el “Rodrigazo” ocasionó una impresionante estampida de precios y salarios, la emisión monetaria desmedida, las corridas contra el dólar y el sistema de indexación. (...). La principal consecuencia de esta política económica fue la recesión generalizada, perceptible en el descontrol de los precios, la especulación cambiaria, la disminución del PBI y el deterioro del salario. (LOBATO e SURIANO, 2000: 485).

BRAILOVSKY (1983: 186-187) considera que o “Rodrigazo” refletiu a combinação entre a opção ortodoxa e o complexo quadro social da época, combinação esta que levaria à adoção de medidas que nada mais fizeram que agravar a situação econômica do país:

La primera medida importante [de Celestino Rodrigo] fue ordenar la anulación de los aumentos salariales dispuestos por las comisiones paritarias. Pero la presión efectuada por los sindicatos y la realización de importantes manifestaciones populares obligó a dar marcha atrás. El gobierno contraatacó liberando los precios y realizando una cadena de devaluaciones, lo que elevó sustancialmente el costo de vida, comprimiendo así la demanda final. (...) La baja en la demanda se trasladó, como un multiplicador negativo, sobre toda la cadena productiva. Provocó reducciones de personal y de horas de trabajo en la mayor parte de las ramas de actividad. En muchas zonas del interior del país se produjo el cierre de fábricas de menores dimensiones. La cadena de devaluaciones provocó encarecimiento s sustanciales en los insumos de origen externo (...). Al mismo tiempo, las devaluaciones agravaron la deuda externa de las empresas, medida en moneda nacional.

Os efeitos negativos do “Rodrigazo” sobre o sistema econômico do país tiveram uma dimensão tal que muitos autores consideram a implantação deste como o marco inicial do processo hiperinflacionário argentino e de uma série de outros problemas econômicos e políticos que o país enfrentaria nas décadas seguintes. Este é o caso, por exemplo, de STURZENEGGER (2003: 21):

La inestabilidad de la economía argentina alcanzó proporciones dramáticas a comienzos de los años setenta. A partir de ese momento, el estancamiento no fue sólo relativo, sino también absoluto: *la economía dejó de crecer*. Este hecho respondió, nuevamente, a una única causa: a partir de 1975, de manera recurrente, la política económica se volvió mucho más violenta e inestable, generó bruscos cambios en la orientación de las políticas y transferencias monumentales de riqueza, que terminaron de destruir lo que quedaba de la voluntad de ahorro e inversión. La primera de estas redistribuciones fue el Rodrigazo (...). El paquete generó no sólo fuertes reacomodamientos de precios, sino también la espiralización de la inflación. (...). Quien estaba endeudado en pesos logró que se licuaran sus deudas, con lo que salió ganador. Pero quien era acreedor (...) perdió todo, porque la inflación le licuó el valor de la deuda que tenía que cobrar.

Na visão de FERRER (1983: 197-198):

A partir de 1975, las condiciones económicas en la Argentina se deterioraron gravemente. A mediados de ese año se aplicó un programa que provocó ajustes drásticos en las principales variables del sistema (precios, tipo de cambio, tarifas de los servicios públicos y salarios) y un salto de la tasa de inflación. (...). El salto inflacionario provocó un descalabro en el sector público y el área monetaria. El rezago de los ingresos fiscales frente al aumento del gasto público provocó un fuerte aumento del déficit fiscal que, en el primer trimestre de 1976, ascendía al 13% del PIB. El Banco Central se convirtió en la principal fuente de financiamiento público, lo cual provocó una fuerte expansión de la oferta monetaria.

#### **2.2.4. O Excessivo Poder do Estado no Período 1976-1983**

O excessivo poder do Estado durante o regime militar, especialmente no período compreendido entre abril de 1976 e o fim da Guerra das Malvinas (julho de 1982), acabaria por levá-lo a adotar políticas infelizes tanto em questões institucionais como na condução da política econômica, as quais terminariam por comprometer o desenvolvimento argentino durante e após o período específico deste governo.

No rol dos problemas institucionais poderíamos citar o uso excessivo da violência (que seria considerado por muitos autores como “terrorismo de Estado”) e

a formação de um ambiente propício às práticas de corrupção, favorecimento e enriquecimento ilícito no âmbito do Estado. ROMERO (2002: 16) afirma que o Processo de Reorganização Nacional, ao dar um caráter clandestino ao Estado, causava danos sobre a percepção da ordem institucional do país:

En rigor, nadie gobernaba [antes del golpe]. Con su intervención en marzo de 1976, las Fuerzas Armadas pusieron fin a la crisis, a su manera. ¿Era solo de ellos? El Proceso de Reorganización Nacional aplicó una solución desmesurada, pero no absolutamente novedosa. Trabajaron con materiales conocidos, y lograron el consenso que necesitaban. (...). La mayor novedad fue que desde 1976 la ejecutó principalmente un Estado clandestino, que operaba de noche y aparentaba de día, y que además de matar derrumbaba la fe en las instituciones y las leyes, sistemáticamente violadas por quienes debían custodiarlas.

O autor também destaca que os militares levaram a extremos uma realidade que sempre esteve presente na história do país: a prática de calar as oposições.

El terror, la tortura y las desapariciones también permitieron a los militares no solo acallar toda otra voz sino hasta negar su existencia legítima; cualquier disidencia era atribuible a la “subversión apátrida” y estaba, por definición, fuera de la Nación. Tuvieron éxito, porque machacaron en terreno conocido: es difícil ignorar las profundas raíces que esta negación del otro tiene en nuestra cultura política contemporánea. (ROMERO, 2002: 16).

Assim como ROMERO (2002), VIANA (1992: 89) tem a percepção de que, ao estarem cobertos por um “manto de impunidade”, os militares estavam em condição para cometer abusos na administração do país, como no caso do combate violento aos “subversivos”:

A fase que sucedeu a queda de Isabelita foi a mais cruel e a mais vinculada pelo terror. Todo o processo legal foi deixado de lado. As patrulhas militares infestavam o país. Deliberadamente, a repressão ganhou formas absolutamente arbitrárias, indiscriminadas, sem qualquer freio ou controle. (VIANA, 1992: 91).

Os danos à ordem institucional do país tinham repercussão também sobre o funcionamento do sistema econômico. Isso pode ser visto, por exemplo, na constatação de FERRER (1983: 213) de que “la naturaleza depredatoria del modelo ortodoxo fue agravada por la inserción en el mismo de una especulación financiera desenfrenada y una burocracia ligada al sistema de poder autoritario, que manejó para sus propios fines al sector público y los resortes del poder económico”. ROCK

(2002: 62) também aborda a questão das práticas de corrupção e favorecimento no Estado sobre o funcionamento da economia argentina:

Dominated by hard-line reactionaries, organically linked to the corporatist complex, the junta blocked any reform attempts by Economy Minister Martínez de Hoz that contradicted their own interests. As a result, waste and corruption thrived.

CANITROT e SIGAL (1994: 99) chegam a ver nessa estrutura de privilégios uma forma de alocação de recursos na economia, cujos reflexos sobre a estrutura econômica foram perversos:

The peculiarities of the stabilization model applied in Argentina had structural effects that would persist throughout the 1980s. Economic activity was divided into two spheres of radically different behavior. On one side were the limited group of local state contractors who benefited from all sorts of subsidies and tax privileges. Their activities extended to the big projects undertaken by the military regime, allowing these local contractors to displace multinational companies from the leadership they had enjoyed within the business sector since the 1960s. These same enterprises later profited from the statization of the private foreign debt in early 1980s and became the new owners of the privatized state enterprises ten years later. On the other extreme were the firms producing agricultural and industrial tradable goods, which had to compete against foreign imports without the benefit of protection and faced a highly appreciated exchange rate. The consequence of this unfavorable position was a significant cutback in production and employment and a drop of manufacturing exports to a level below that of ten years before.

A análise de ROMERO (2002: 17-18) nos permite inferir que, se a repressão tornava o Estado argentino mais forte, por outro lado a proliferação da corrupção no interior da máquina estatal contribuía a corroer gradualmente seu poder e as instituições desejáveis para fomentar o desenvolvimento econômico do país:

La decadencia del Estado se profundizó por la corrupción de sus instituciones. Amplios sectores de las Fuerzas Armadas y de seguridad participaron en la rapiña que acompañó el terror, e hicieron de las armas estatales el instrumento de negocios privados. Perdidos los límites éticos e institucionales, no renunciaron a hacerlo luego de 1983. Los acompañó una parte de los jueces, que aprendieron a tolerar, encubrir y participar, y ese camino siguieron muchos segmentos del funcionariado. Los empresarios se habituaron a jugar con estas reglas (...). La corrupción llegó a las mismas normas legales: el Estado, aún en su parte diurna y legal, hizo gala de la arbitrariedad, subordinando la norma jurídica al ejercicio discrecional del poder. (...) fue mucho más fácil restablecer la fe colectiva en la democracia – ajena a los militares – que la credibilidad en el Estado que estos corrompieron.



No plano econômico, os problemas estariam relacionados também ao descontrolo no gasto público (motivado, entre outros fatores, pelos crescentes gastos militares), o excessivo endividamento público e a aplicação de políticas económicas ineficientes.

SOURROUILLE (1983: 2) alerta para a importância de se levar em consideração o marco político ao se fazer uma análise das medidas económicas adotadas durante o regime militar:

El marco político dado por el modelo autoritario, nacido del desplazamiento de un gobierno constitucional y apoyado en una nueva edición de la tradicional alianza entre las fuerzas armadas y grupos de derecha del espectro político es entonces un dato, pero un dato relevante. Es evidente que ciertas facetas de la política económica, básicamente aquellas que tienen que ver con la redistribución del ingreso y los cambios en la estructura de la propiedad no podrían entenderse, ni siquiera compararse con situaciones anteriores, sin tener en cuenta este singular condicionamiento.

Como lembra ROMERO (2002: 16-17), o apelo dos militares à paixão nacionalista (que combinaria ingredientes de soberbia e paranóia) empurraria o país para aventuras altamente custosas para o erário público, como a realização da Copa do Mundo de 1978, o conflito com o Chile e a Guerra das Malvinas em 1982. O resultado final dessas aventuras pode ser verificado, por exemplo, na análise de DELGADO (2000: 133-134) sobre os efeitos económicos da iniciativa militar de promover a Guerra das Malvinas:

En el caso argentino y contrario a las directrices fondomonetaristas, la reforma del Estado no sólo se retardó sino que el gasto público y en materia de defensa crecieron desproporcionadamente, a propósito de la Guerra de las Malvinas. En procura de mantenimiento del poder, los militares argentinos se jugaron su última carta al desencadenar el conflicto armado. Les urgía retener el poder y para ello la explosión del nacionalismo se constituía la mejor estrategia. Sin embargo, el fracaso fue estripioso, y no solo desde el punto de vista militar y político, sino también desde el punto de vista económico. Y es que con la guerra de las Malvinas, se produjo un enorme desequilibrio económico consecuencia del gasto militar y estatal desmesurado que exigió la contienda, y que devino irrecuperable ante la derrota, pues no se logró reactivar la industria militar nacional sino apenas efímeramente, con lo que no hubo reactivación de la economía. A esto se agregó la fuga de las inversiones extranjeras que acompañó la pérdida del apoyo internacional. Así el efecto de las medidas liberalizadoras se perdió, sumiendo al estado en una nueva recesión económica (...).

A questão do manejo ineficiente dos recursos públicos graças ao excessivo poder da classe dirigente também é abordada por FERRER (1983: 205):

En un régimen democrático, el sector público está sujeto a controles parlamentarios y de gestión que condicionan la fijación de prioridades y las normas éticas en la conducción de los asuntos públicos. La fractura del orden constitucional perturbó ambos términos del problema, induciendo la ejecución de obras de baja prioridad, gastos militares sin control y formas de contratación reñidas con el manejo responsable de la gestión pública. Se está aquí en presencia de otro proceso circular de interacciones recíprocas. Un régimen autoritario degrada el comportamiento del sector público y esto agrava la carga sobre el sector privado que, además, está sujeto a políticas de salarios, cambios y tasas de interés que convergen en el mismo sentido.

FERRER (1983: 215) também afirma que, dado os efeitos negativos que as políticas ortodoxas trazem à economia e à sociedade, sua aplicação não seria possível em um regime democrático. Por seu ponto de vista, portanto, o país não viveria a abertura econômica e financeira, da maneira que foi realizada, se não fosse a vigência de um regime militar:

Sus resultados, expresados en el grave deterioro de las condiciones económicas y sociales, determinan que tales políticas sólo puedan sostenerse en regímenes autoritarios. De allí que los epígonos criollos del monetarismo se hayan constituido en una grave amenaza a la libertad y al sistema democrático. Se supone, que a largo plazo, la libertad económica fundará la prosperidad y permitirá asentar la libertad política sobre bases reales y estables. Como los resultados reales a corto plazo anticipan los del largo, se comprende que el monetarismo en la periferia sólo sea compatible con la dictadura.

Esta evidência pode ser extraída, também, da análise de BRAILOVSKY (1982: 187-188) sobre as dificuldades na condução da política econômica nos instantes finais do governo peronista:

A esta altura de los acontecimientos, el gobierno peronista estaba haciendo desesperados esfuerzos para demostrar a los sectores tradicionales que el golpe de Estado no era necesario, y que ellos eran capaces de llevar a la práctica la misma política económica que después implementarían los militares. Sin embargo, la existencia del sistema constitucional de frenos y contrapesos y el aparato sindical intacto impidieron la realización de este proyecto. A principios de 1976 quedó claro que para aplicar esta política económica hacía falta un gobierno de facto y que, al comenzar a implementarla, el gobierno peronista no había hecho más que allanarle el camino.

A aversão que a classe militar tinha em relação às opiniões dissonantes, portanto, poderia explicar os exageros cometidos em matéria de política econômica.

Tomando-se a reflexão de LUNA (1983: 166-167), poder-se-ia concluir que esse cenário seria ainda mais danoso pelo fato dos militares terem particularidades inerentes ao seu funcionamento que os tornariam menos propícios a ter uma noção das complexidades do funcionamento da sociedade, levando-os a adotar medidas simplistas e autoritárias:

Los militares, en razón de su profesión, conocen bien al país y a su pueblo, pero lo conocen horizontalmente, no en profundidad. No tienen contacto con los intrincados mecanismos que hacen caminar el país, y si llegan a conocerlos, les impacienta su complejidad. Porque los hombres de armas están formados para la simplicidad: bueno y malo, permitido y prohibido, correcto e incorrecto, mando y obediencia. (...). Pero ya se sabe, una visión simple de cosas complejas suele aparejar decisiones equivocadas. (...). A lo cual debe agregarse otra dificultad: el espacio cada vez mayor que ocupa en la vida contemporánea el tema económico y sus secuelas, un tema que inspira un temor reverencial a los militares. Eso...¡que lo manejen los técnicos! (...) Los militares en el poder se reservan los aspectos en que se creen competentes, pero la economía queda siempre a cargo de los que saben, y éstos, muchas veces, tienen mayor poder que los titulares formales, y sus compromisos ideológicos y económicos no siempre coinciden con los intereses del país.

#### **2.2.5. A Implantação de Reformas Inspiradas no Pensamento Liberal**

A opção dos militares pela implantação de políticas ortodoxas, de liberalização comercial e financeira, é um dos pontos que mais recebe crítica dos analistas, pela forma como foi implantada e pelos efeitos deletérios que esta teve sobre o sistema produtivo e sobre o bem-estar da população argentina.

Com o êxito do regime militar em conter a conflitividade social, as condições pareciam ser favoráveis para a retomada do crescimento econômico do país – pelo menos na visão de FERRER (1983) – mas, como se sabe, os resultados foram desastrosos.

La estrategia monetarista se propuso aumentar esa tasa de crecimiento [4,5% anual entre 1960 y 1975] y era una pretensión justificada. Estaban dadas todas las condiciones para un crecimiento sostenido de la economía argentina. Un régimen con poder para adoptar una política económica firme, un país dispuesto a asimilar los cambios inevitables en un proceso de reajuste y un contexto internacional permisivo. (...). Además, dadas las turbulencias del orden mundial contemporáneo, un país prácticamente autoabastecido de energía, excedentario en alimentos y con un considerable mercado interno y nivel tecnológico contaba, a partir de 1976, con condiciones propicias para acelerar su crecimiento. Sucedió todo lo contrario y el costo ha sido en verdad inmenso. (FERRER, 1983: 203).

Segundo BRAILOVSKY (1982: 212), já em 1981 a maior parte da sociedade argentina coincidia em atribuir a culpa da crise que vivia o país à política econômica liberal implantada desde 1976. FERRER (1983: 214-215) também enxerga na mudança implantada pelos militares a causa fundamental das muitas mazelas que afligia o país no início dos anos oitenta. Para o autor, esses resultados insatisfatórios não foram causados pelos erros na implantação das reformas liberalizantes, mas sim seria a consequência natural dos princípios básicos do pensamento liberal, como a obediência ao princípio das vantagens comparativas que levou à implantação de uma série de medidas contrárias aos interesses da indústria nacional:

La restauración ortodoxa implica la mayor agresión que han debido soportar la economía mixta y la empresa privada en la historia económica argentina. Nunca antes se deterioró de tal modo la madeja de intereses e interdependencias del sector público y privado, que es el rasgo dominante de todas las economías mixtas en el mundo occidental. Tampoco nunca antes la empresa privada debió soportar tamaña depredación y destrucción de sus bases reales de sustentación. La racionalidad ortodoxa desarrolló un conjunto de argumentos falaces para justificar la agresión contra la empresa privada, particularmente en el sector manufacturero. El argumento central es el de la “ineficiencia” de la empresa industrial argentina. Como el subdesarrollo del país y su dotación de recursos naturales determinan, en promedio, precios industriales relativos más altos que los de bienes primarios, se afirmó que la diferencia obedece a la ineficiencia del empresario en la combinación de factores para la producción de bienes y servicios. (...) Así, por definición, un productor de cereales es “eficiente”, pero si se convierte en industrial y produce máquinas-herramientas es “ineficiente”.

O autor contrapõe a experiência argentina às vividas por Brasil e Coréia do Sul:

Si un país atrasado respeta las leyes de mercado, las ventajas comparativas y la subsidiaridad del Estado, sanciona su atraso y su dependencia. (...). Es importante observar que, bien sea que el proceso de expansión se apoye inicialmente en el mercado interno, como en la experiencia de Brasil, o en el internacional, como en Corea, el desarrollo siempre es una transformación deliberada de la estructura productiva, en modo alguno abandonada a las leyes del mercado o a las ventajas comparativas estáticas. (FERRER, 1983: 211-212).

Para a CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS (2002: 8), a perspectiva “neoliberal” adotada por Martínez de Hoz seria a marca da política econômica aplicada no país a partir de então, e seria a grande responsável pelas dificuldades econômicas e sociais que o país viveria nas décadas posteriores:

La vigencia casi irrestricta en los últimos veintiséis años que tuvieron las políticas de corte ortodoxo y neoliberal determinaron la afirmación de un funcionamiento económico, social y político que, en el marco de una profunda redistribución del ingreso en contra de los asalariados, jerarquizó sistemáticamente la obtención de renta financiera basada en el endeudamiento externo, la salida de recursos al exterior y la concentración y centralización del capital. Desde 1976 en adelante, y más particularmente a partir del discurso que en abril de dicho año pronunciara el Ministro de Economía de la dictadura José Alfredo Martínez de Hoz se consumó el desplazamiento expreso de la discusión y de la práctica económica nacional de todas aquellas posturas que, más allá de diferencias o matices, eran tributarias de la noción de desarrollo. Noción que, como es sabido, articulaba el crecimiento de la economía con la problemática de la equidad en la distribución. Este desplazamiento supuso la instauración como discurso único del paradigma neoliberal. El enunciado acerca de que con menos Estado y con más mercado Argentina podría avanzar en una senda de mayor inversión, crecimiento, elevación del nivel de empleo y mejora en los ingresos se transformó en la formulación conceptual básica que gobernó el debate y la práctica de política económica en la Argentina.

VIANA (1992: 97) corrobora a visão de que as políticas ortodoxas de Martínez de Hoz comprometeriam o desenvolvimento industrial da Argentina:

Foi a política econômica de Martínez de Hoz que não deixou praticamente pedra sobre pedra na indústria argentina. E tornou o país prisioneiro do obsolescência tecnológico, da brutal evasão de capitais – 50 bilhões de dólares, só em depósitos argentinos no exterior —, de uma dívida externa que hoje ronda os 80 bilhões de dólares e de uma burocracia ineficiente, viciada e dispendiosa.

A abertura comercial e financeira do país, ao deixar a economia do país à mercê das “forças do mercado”, refletiria o desinteresse dos militares em privilegiar o desenvolvimento industrial do país. Para BONETTO e PIÑEIRO (2000: 53), o novo modelo implantado pelos militares cultivaria no país uma “cultura rentística do capital”, que distorcia a importância dada ao fator trabalho no sistema econômico argentino:

Durante la crisis del setenta, los gobiernos siguieron conservando elementos del Estado de Bienestar en su versión nacional-popular manteniendo una decisiva regulación estatal en materia de políticas de empleo y seguridad social. Pero el modelo está cambiando sustancialmente y con él el lugar y la significación en la idea del trabajo, lo que se consolida en el período de dictadura militar cuando se reconoce como únicos actores legítimos, los que sustentan el modelo, a los actores representativos del capital a cuyo servicio se pone el Estado, definiéndose así una cultura rentística del capital. (BONETTO E PIÑERO, 2000: 53).

A visão de que predominava uma cultura rentista na Argentina durante o período 1976-1983 também é compartilhada por VIANA (1992: 100):

(...) a Argentina dos anos 80 era muito parecida com a Argentina do século passado, quando a cultura rentista predominava sobre a cultura da produção e da acumulação produtiva. A preponderância da especulação financeira, com a deterioração substancial de toda a atividade produtiva, que viria a seguir, foi a consequência natural de todo esse processo.

Isso explicaria, também, a dependência que o país passaria a ter dos fluxos de capitais estrangeiros, situação que contribuiria a elevar o passivo externo do país:

Desde 1976, las fases de prosperidad y las de contracción coincidieron con el flujo y reflujo de fondos, en su mayoría especulativos (...). El resultado fue una impresionante deuda externa, que el Estado es absolutamente incapaz de pagar. (ROMERO, 2002: 19).

Esse problema tornava-se ainda mais grave em um ambiente exageradamente permissivo para com a saída desses capitais:

La aplicación de este principio, según el cual hay que facilitar la salida del capital extranjero para que éste entre al país, se combinó en la práctica con la profunda recesión provocada por esta misma política económica. Con lo cual el capital extranjero obtuvo grandes facilidades legales para salir del país, pero ningún incentivo económico para quedarse. El resultado fue la descapitalización masiva,azonada por esporádicos anuncios de algún desprevenido financista que decidía, a pesar de todo, invertir en la Argentina. (BRAILOVSKY, 1983: 198)

A repercussão negativa do liberalismo sobre o sistema produtivo acabaria impactando fortemente a sociedade argentina, dando início ao processo de degradação social do país, que nas décadas seguintes se manteria, com exceção ao período inicial do regime de conversibilidade. Essa é a percepção, por exemplo, de ROMERO (2002: 20):

La sociedad móvil, continua, sin cortes estamentales, es reemplazada por otra donde la polarización lleva a la segmentación. La ciudadanía social, el logro final de la Argentina prospera, ha sido arrasada.

SOURROUILLE (1983: 3) destaca que, ao propor uma mudança radical no esquema de funcionamento do sistema econômico argentino, os militares acabariam também por desprezar as medidas de caráter social que haviam marcado o país nas décadas anteriores:

[Hubo] un consiguiente abandono, prácticamente, de las que habían sido características salientes del programa político vigente desde la post-guerra: el énfasis en el crecimiento de la producción y en el paso paulatino hacia una sociedad estructurada sobre programas de amplia cobertura social con apoyo estatal. Si bien no hubo una explícita negación de tales objetivos en el discurso oficial, la aplicación de la política económica no dejó dudas sobre el lugar que a ellos se les asignó. En cuanto oportunidad fue necesario sacrificar una meta, los recortes se orientaron hacia programas de redistribución del ingreso o implicaron una menor atención hacia los incentivos vinculados con los programas de acumulación a mediano plazo.

É interessante notar que, ao contrário do que prega o credo liberal, a importância da atuação do Estado no funcionamento da economia não se reduziu, tendo até mesmo aumentado em termos relativos durante o regime militar, como afirmam FERRER (1983: 205) e FLICHMAN (1990: 21), para quem:

(...) the Argentine experience differs from the Chilean, where a reduction in the importance of the state productive sector was actually achieved. Conversely, the increase in state participation in the economy in Argentina did not have the global dynamisation effects it had in the Brazilian experience.

Na visão de GORANSKY (1982: 68), porém, a aparente contradição entre o objetivo de reduzir o papel do Estado e a constatação final de que sua importância se fortaleceu não foi uma exclusividade do caso argentino:

El análisis exhaustivo de los seis años transcurridos, revela que los defensores a ultranza de las leyes del mercado, los que pretendieron restaurar la vigencia *única* de sus automatismos y leyes, han aplicado desde el Estado y en forma continuada, sin limitaciones, una política económica activa, monetaria y presupuestaria, influenciando en la asignación de recursos y en la distribución del ingreso. Es decir, que no solamente la realidad desmiente sus hipótesis, sino que su acción concreta está en contradicción flagrante con lo que predicán cuando teorizan. Como lo prueban los ejemplos de EE.UU., Inglaterra y los países del Cono Sur, los gobiernos que han apañado las políticas neoliberales son los que actúan activamente, recurriendo a poderes discrecionales, a la represión, para embretar la realidad y el desenvolvimiento económico y social, atendiendo a sus objetivos y a los intereses que defienden.

ROMERO (2002: 18) concorda, em parte, com essa indignação ao observar que a experiência militar deixou claro que era mais fácil abrir a economia que reduzir o tamanho do Estado. No entanto, salienta que o tamanho do endividamento externo deixaria a atuação deste fortemente condicionada, e que estas limitações seriam percebidas mais nitidamente quando do retorno à ordem democrática no país.

### 2.2.6. Equívocos na Gestão Macroeconômica dos Militares

Percorrendo as análises sobre a condução da política econômica durante o regime militar, encontram-se diversas evidências de como seu caráter equivocado e ineficiente trouxe danos significativos ao processo de desenvolvimento do país, não somente no curto prazo, mas também nas décadas posteriores.

Autor com uma visão bastante crítica da ortodoxia econômica, GORANSKY (1982: 65) atribui a adoção de muitas das medidas de política econômica da época ao objetivo defendido pela equipe econômica de se submeter às regras do mercado mundial:

El descenso del salario real, la política financiera, arancelaria, crediticia, del manejo del sector externo y del mercado de cambios; las leyes dictadas sobre las organizaciones y convenciones laborales y la nueva legislación social, las del capital extranjero, las que se pretenden dictar sobre hidrocarburos y la proclamada desestatización, desregulación desinflación y los planes de privatización; el privilegiar, en fin, a la producción agraria e industrial para la exportación, persigue un mismo objetivo: adecuar la economía y la sociedad argentina a los intereses y a la dinámica de las TN [transnacionales] que manejan el mercado mundial y a los afanes agresivos del imperialismo.

O fato é que esse novo enfoque trouxe consequências bastante negativas para o país. Para FLICHMAN (1990: 16), por exemplo, “A striking feature of the economic performance of the military government was the failure to generate a process of sustained growth and capital accumulation”. Para o autor, a política econômica adotada no período foi determinante para explicar o mau desempenho do produto industrial e de setores como a construção civil e o comércio:

(...) the decline in industrial activity was a direct consequence of the policies of the government. Both the opening of the economy – coupled with the serious overvaluation of the peso between 1979 and 1981 – and the financial reforms, were major factors in the industrial crisis. (FLICHMAN, 1990: 18).

Ainda segundo FLICHMAN (1990:17-19), os poucos setores industriais que apresentaram crescimento no período (como papel, construção naval e de máquinas voltadas à indústria petrolífera) o fizeram graças aos investimentos realizados antes do governo militar. O mesmo teria ocorrido com a agricultura, cujo crescimento se deu em virtude do longo processo de mudança tecnológica realizados no final da



década de 1960, mesmo período em que começou a ser introduzida no país a cultura da soja. Os únicos setores que teriam realmente crescido durante a gestão dos militares teriam sido o setor financeiro (graças à expansão das atividades especulativas) e os grandes grupos econômicos nacionais (que além de se envolverem com a atividade financeira, se envolviam também em atividades produtivas subsidiadas ou promovidas pelo Estado). Mesmo esses setores não teriam se desenvolvido por uma estratégia explícita dos militares:

While these groups indeed expanded, given the overall performance of the economy it is hard to speak of the emergence of a "new model of accumulation" of which these groups would be the agents. It was rather a case of some groups taking skilful advantage of the opportunities afforded by the policies of the government to increase their wealth, an increase channeled more to foreign banking accounts than to capital accumulation in the national economic space. (FLICHMAN, 1990: 20)

Nessa mesma linha de raciocínio, SOURROUILLE (1983: 6) enfatiza que a política econômica adotada não favorecia o investimento produtivo no país:

(...) el largo y dificultoso proceso de estabilización intentado no logró inyectar a la economía urbana otro aliciente que no fuese el de la espera, a la vez que para el sector agropecuario implicaba una tasa de retorno en continuo descenso, muy inferior, por cierto según sus argumentos, a la tasa de interés real pasiva del mercado financiero. Las transformaciones estructurales en el sector privado estuvieron así más asociadas con el redimensionamiento – entendiendo por tal el achicamiento – o el cierre de empresas que con su ampliación o la aparición de nuevos proyectos de envergadura congruentes con un nuevo modelo de desarrollo.

Outro exemplo de como a política econômica teria se mostrado fonte de problemas presentes e futuros para a economia argentina foi quanto ao processo inflacionário:

La inflación se gestó en las mismas políticas que provocaron la contracción de la producción y del ingreso y dieron lugar a una fenomenal distorsión de los precios relativos. En otros términos, la violenta redistribución del ingreso en el marco de la contracción del ingreso total disponible, alimentó la puja de los diversos sectores y de los factores de producción. La acumulación de rezagos en ciertos precios claves, como el tipo de cambio, los salarios o las tarifas de los servicios públicos, generaron un fenómeno sin precedentes en la economía argentina: una inflación reprimida coexistiendo con una elevada tasa de inflación abierta. (FERRER, 1983: 206).

Ainda que muitas das críticas se refiram ao perfil liberal da orientação econômica adotada pelos militares do “Processo de Reorganização Nacional”, essas partem também de analistas favoráveis à opção ortodoxa, como é o caso de CAVALLO (2001: 103-104).

Nosotros [la Fundación Mediterránea] habíamos criticado el manejo monetario y financiero de Martínez de Hoz desde 1978 en adelante, y en particular durante 1980, y desde ese punto de vista éramos vistos como críticos del equipo económico de Martínez de Hoz. Habíamos escrito mucho sobre la famosa Cuenta Regulación Monetaria y habíamos argumentado que había un déficit cuasifiscal, que estaba escondido en el Banco Central y no era tenido en cuenta cuando se hacían los razonamientos macroeconómicos, y además habíamos insistido bastante en la inconsistencia de la tablita cambiaria con una política fiscal que llevaba a grandes déficits y obligaba a la acumulación de endeudamiento; además éramos críticos de la combinación de garantía de los depósitos con tasas de interés libres. Por otro lado, apoyábamos las ideas de apertura y desregulación que estaban en el discurso de Martínez de Hoz, pero que se habían implementado de una manera muy parcial e incompleta.

Nem a crescente insatisfação de vários setores da sociedade argentina com a condução da política econômica e nem mesmo a saída de Martínez de Hoz do cargo de Ministro da Economia representariam, no entanto, uma ruptura imediata com a linha ortodoxa. De acordo com FLICHMAN (1990: 26), esse fato se explica tanto por força das circunstâncias (como no caso de Lorenzo Sigaut, que carecia de poder real para implantar mudanças radicais na política econômica), como pela persistência na nomeação de economistas ligados à linha ortodoxa (como foi o caso de Roberto Alemann). Para o autor, a sucessão de políticas inconsistentes acabaria por agravar a situação do país e uma mudança na política econômica só seria possível após o colapso do regime militar a partir da derrota na Guerra das Malvinas, mas mesmo assim estas mudanças estariam condicionadas pela profundidade da crise que vivia o país.

As medidas de aprofundamento da ortodoxia sugeridas por Alemann também foram criticadas por CAVALLO (2001: 111):

La sensación de que algo había que hacer la tenía casi todo el mundo. Lo que pasa es que estaba lo que entonces se llamaba la solución ortodoxa, que consistía en dejar flotar el tipo de cambio sin ninguna restricción cambiaria, y dejar que quebraran las empresas y las entidades financieras que fueran incapaces de manejar la situación; y con la reducción de la garantía de los depósitos que había hecho Roberto Alemann, dejar que los depositantes de estas entidades sufrieran las consecuencias, y luego de un proceso esperar que

todo volviera a la normalidad. El exponente principal de esta solución era Alemann, que hasta el momento había sido el ministro de Economía.

Como pôde ser visto, são diversos os pontos críticos da gestão econômica do país durante o regime militar. Concentraremos a atenção nos tópicos que são os maiores alvos das críticas dos analistas, a saber: o mau gerenciamento das contas públicas, a predominância de taxas de juros reais elevadas, o explosivo endividamento externo, a sobrevalorização cambial e a política de redução do poder de compra dos salários. Todos esses fatores, reunidos, serviram como fontes de desincentivo ao investimento produtivo no país e explicam o por quê da “revolução produtiva” pretendida pelos militares ter resultado em um declínio da renda *per capita* do país no período compreendido entre 1976 e 1983.

#### **2.2.6.1 O Mau Gerenciamento das Contas Públicas**

Nos anos iniciais da gestão econômica de Martinez de Hoz houve um esforço da equipe econômica no sentido de reverter a trajetória ascendente do gasto público mostrada durante as gestões peronistas. No entanto, a partir de 1978 essa trajetória voltaria a se mostrar ascendente. Uma das fontes de gastos públicos seria a atuação das empresas estatais, que ao contrário do que seria esperado em uma gestão econômica que pregava a redução do rol de atuação do Estado na economia, não só não foram privatizadas como tiveram sua atuação expandida:

As empresas públicas, já superdimensionadas, se expandiram brutalmente, sem que existisse qualquer correspondência com a qualidade de seus serviços. Telefonia, saneamento, transportes se tornaram sinônimos da ineficiência e dos brutais déficits estatais. (VIANA, 1992: 98).

BRAILOVSKY (1983: 194) atribui o aumento dos gastos públicos à gestão ineficiente dos militares, que se por um lado adotava medidas de racionalização da máquina pública (que, para o autor, estavam mais relacionados ao objetivo dos militares de deprimir os salários reais), por outro adotava medidas que mais que compensavam os cortes de gastos:

En un esfuerzo por acentuar la desocupación (y disminuir, así, el precio de la fuerza de trabajo), se aplicaron leyes de prescindibilidad y se procuró la

cesantía del mayor número posible de agentes públicos. En innumerables discursos se exhibieron las cifras de cesantes de cada repartición con la satisfacción de deber cumplido, como si hubiera sido precisamente éste el objetivo de la gestión. En los hechos, la prescindibilidad no representó un ahorro para el fisco, ya que buena parte de las tareas que efectuaban los agentes cesantes fueron transferidas a contratistas privados, los que cobraban por su trabajo montos varias veces superiores a los salarios de los empleados públicos que antes realizaban esa misma tarea.

O autor menciona também outros focos de ineficiência no uso dos recursos públicos que contribuiriam para expandir a dívida: os maiores gastos militares, o desperdício em obras públicas desnecessárias, as despesas com a organização da Copa do Mundo de 1978, o pagamento de vultosas indenizações a empresas multinacionais, o desperdício de recursos devido à prática de suborno e superfaturamento e, principalmente, a carga cada vez maior de pagamento de juros sobre a crescente dívida pública. A necessidade de cobrir todas essas fontes de gastos sem pressionar ainda mais a inflação estaria entre as explicações para o aumento da carga tributária e do endividamento externo:

Se afirmó que la emisión monetaria era perjudicial por sus efectos inflacionarios, lo cual es rigurosamente cierto. En consecuencia, se buscó una forma distinta de la emisión para cubrir el déficit fiscal. Así, gracias a la imaginación técnica del monetarismo, los argentinos descubrimos que la maquinita no era la peor de las alternativas posibles. Se decidió sustituir la emisión por el endeudamiento, lo que no significaba solucionar el problema del déficit sino simplemente postergarlo, o, en el mejor de los casos, cargárselo al gobierno siguiente. (...). Estos créditos tenían una importante ventaja política: por esas maravillas de la contabilidad, aparecían computados bajo el prestigioso título de "ingresos de capital", en lugar de figurar con el antipático nombre de "déficit". (BRAILOVSKY, 1983: 203).

A pesar de destacar a importância do fator fiscal para explicar a crise argentina nessa época, FERRER (1983: 213), no entanto, atribui-lhe um papel secundário, atuando na verdade como um acelerador da crise. Para o autor, a causa principal da crise estava no conjunto de reformas liberais implantadas pelos militares. Mesmo assim, o autor não deixa de abordar o efeito negativo que o aumento do gasto público, financiado por endividamento externo, traria para o país:

Coincidentemente, la restricción del acceso del sector público al crédito del Banco Central, se promovió el financiamiento externo del sector. (...). El sector público, con su endeudamiento, financió, pues, la especulación contra el peso. Naturalmente, cuando se produjo la devaluación repetida y masiva del peso en el curso de 1981, la deuda externa y el desequilibrio financiero de las empresas

del Estado se multiplicó [sic]. Para colmo, después se negó el acceso a las empresas del Estado a los regímenes de seguro de cambio, con lo cual no pudieron cubrirse de las devaluaciones inminentes. El cambio de la política de financiamiento público llevó a un rápido aumento de la deuda externa oficial y de ésta en el total de la deuda pública. (FERRER, 1983: 202-203).

Como se já não bastasse a difícil situação do endividamento público, este aumentaria ainda mais com a decisão de se estatizar a dívida externa privada, medida que segundo CAVALLO (2001: 117-118) foi tomada sem um cálculo de seus efeitos negativos sobre o setor público:

La estatización se produjo porque después de 1983 los deudores en dólares pudieron comprar, al momento del vencimiento, los dólares a tipos de cambio muy bajos. (...) apenas yo me fui, se produjo una gran modificación a favor de los endeudados en dólares, sin preocuparse por el déficit futuro que se iba generando dentro del propio Banco Central. En definitiva, cambiaron la indexación por precios y utilizaron el índice de la tasa de interés regulada, tal como querían los grandes deudores privados.

#### **2.2.6.2 As Elevadas Taxas de Juros**

Muitas críticas são direcionadas às medidas de política monetária da gestão militar, que junto a medidas como a liberalização do mercado financeiro e do livre fluxo de capitais estrangeiros contribuiriam para criar e manter no país uma cultura de taxas de juros reais elevada.

Uma das medidas que provocava a alta da taxa de juros praticadas era o mecanismo da CRM (Cuenta Regulación Monetaria), que ao remunerar os depósitos compulsórios (com emissão de moeda) inibia ainda mais a disposição dos bancos de realizar empréstimos ao setor produtivo:

La imaginación monetarista creó un subsidio a los bancos para que no presten una parte importante del dinero que reciben, a fin de mantener deprimido el mercado interno. Se obliga a los bancos a mantener en reserva una proporción importante del dinero que reciben como depósito. Como no lo pueden prestar – y al no poderlo prestar, se pierden de ganar intereses – el Banco Central les paga intereses como si se lo prestaran al Estado. (...). Con lo cual, el Banco Central no emitió moneda para pagar los gastos del gobierno – que servían a toda la comunidad – pero sí la emitió alegremente para regalársela a los banqueros, para que éstos no prestaran todo el dinero que hubieran podido prestar. (...). De este modo, no sorprende enterarse que la única actividad que se expandió durante este período fueron las finanzas. (BRAILOVSKY, 1983: 204-205).

Segundo FERNÁNDEZ (1983: 235-236), a criação da CRM foi uma resposta criada pela necessidade de se resolver os problemas causados por um cenário que combinava o estabelecimento de um elevado percentual de encaixes bancários com a vigência de uma inflação elevada. Para o autor, a maneira como essa conta foi gerenciada (com emissão de moeda) traria como conseqüências uma elevação dos agregados monetários da economia e geraria uma distorção que incentivaria o crescimento do setor financeiro argentino, crescimento esse que seria interrompido com a crise do setor bancário em 1980:

Como resultado de la reforma financiera el agregado monetario definido en forma más amplia (dinero más todos los tipos de cuasi dinero) aumentó sustancialmente en términos reales duplicando en 1980 el stock existente en 1976. Este aumento en el agregado monetario fue acompañado por un aumento sustancial en el número de instituciones financieras en respuesta a la rentabilidad esperada del sector financiero. El período que va desde 1977 a marzo de 1980 es, probablemente, el período más próspero en toda la historia del sector financiero argentino.

Ainda segundo FERNÁNDEZ (1983: 237), a manutenção das taxas de juros reais em patamares elevados estava relacionada à garantia dada aos depósitos estabelecida pelo governo, bem como à ineficiência das autoridades monetárias em intervir rapidamente no sistema financeiro quando os primeiros sinais de instabilidade no setor vieram à tona:

El manejo de pasivos fue un fenómeno generalizado durante 1980 y 1981, es así que se observó que las instituciones financieras cerradas por el Banco Central fueron las instituciones que sistemáticamente ofrecían el interés más alto de la plaza. En la medida en que la intervención del Banco Central liquidando instituciones financieras con graves problemas de solvencia no fue suficientemente ágil y rápida, la competencia por depósitos permitió que las tasas de interés permanecieran a un nivel artificialmente alto; esto por supuesto se lograba a expensas de la garantía oficial de los depósitos, y a expensas de la credibilidad en el plan de estabilización.

Uma das conseqüências dessa nova realidade de taxas de juros reais elevados foi a difícil situação financeira das empresas. Diante de um cenário de baixa liquidez e taxas de juros reais elevadas, muitas empresas não se dispunham a obter capital para renovar seu parque produtivo e expandir suas atividades. As empresas já endividadas viam seus passivos elevarem-se cada vez mais, resultando em grandes dificuldades financeiras para o setor produtivo:

No existe una sola empresa en el mundo capaz de resistir a estas tasas de interés, salvo quizás los contrabandistas de armamentos del Medio Oriente, o los plantadores de marihuana de la selva colombiana. Pero los industriales argentinos, atrapados en la menos romántica aventura de la producción, no están en condiciones de hacerlo. Paradójicamente, las empresas que menos sufrieron con esta situación son aquellas que desoyeron la invitación oficial a capitalizarse y, por consiguiente, se endeudaron lo menos posible. Ocurrió lo mismo con aquellos que prefirieron seguir trabajando con tecnologías antiguas y “obsoletas”, que ocupaban una mayor proporción de mano de obra y menor proporción de capital, ya que resultaba más rentable pagar bajos salarios que altos intereses. En el sector agropecuario, los que menos sufrieron fueron los minifundistas, que como nunca habían tenido acceso al crédito, no quedaron entrampados en los mecanismos de indexación. (BRAILOVSKY, 1983: 192).

FERRER (1983) analisa que a política de taxas de juros elevadas não apenas prejudicou as empresas nacionais pelo aumento provocado no custo financeiro como também funcionou como uma fonte de distorção na alocação de recursos, ao favorecer as empresas com acesso aos mercados internacionais de capitais. Enquanto isso, as empresas sem esse acesso perdiam ainda mais competitividade interna e externa:

Aquellos [sectores de actividad] cuyos precios fueron reprimidos por la política cambiaria y la rebaja de aranceles, registraron costos del crédito muy superiores al promedio. El crédito externo subsidiado por la política cambiaria introdujo, además, una severa discriminación entre los diversos tomadores de crédito, según tuvieran o no acceso al financiamiento externo. En consecuencia, la contracción en el mercado interno, la revaluación del peso y el aumento de los costes financieros terminaron por erosionar el patrimonio neto de las empresas y provocar, primero, un fuerte aumento de su endeudamiento y, finalmente, su insolvencia. (...). Lejos de promover un sistema más eficiente y competitivo, la restauración ortodoxa generó una destrucción de riqueza sin precedentes. FERRER (1983: 202).

Essa situação acabaria por abalar a saúde do sistema financeiro argentino, como ficou claro com a crise bancária de 1980. O uso da elevação de taxas de juros como forma de frear a saída de capitais no início de 1981 só ajudaria a complicar a situação:

These desperate manoeuvres only achieved a postponement of devaluation; at the same time they generated an increase in the level of indebtedness of the productive sector which led to a sharp increase in the number of bankruptcies, the growth of unemployment, and the decline of gross industrial output by 20 per cent between 1980 and 1982. (...). The economic policy that, according to the inaugural speech of Minister Martínez de Hoz, would put an end to the speculative economy and would develop an economy of production, resulted in practice in an unprecedented phenomenon of reduction in the economic time horizon, putting a premium on adroit speculative financial management. The only

good indicator of the situation of the enterprise was its cash flow. (FLICHMAN, 1990: 25).

CAVALLO (2001: 109) relembra a situação do setor financeiro diante do risco eminente de uma quebra generalizada de empresas e famílias, o que trazia um fator ainda maior de desincentivo ao investimento no país:

[A fines de 1981] (...) había reiterado mi preocupación por la falta de realismo de los balances de entidades financieras, y había señalado que enfrentábamos el peligro de la hiperinflación por la quiebra de las empresas y las familias, que no podrían pagar sus deudas, lo cual traería como consecuencia la quiebra de las entidades financieras y la obligación del Banco Central de emitir dinero para pagar los depósitos de los que habían confiado en estas entidades.

O autor tinha claro que a causa desse problema estava nas medidas de políticas econômicas adotadas:

(...) estaba convencido de que el endeudamiento que habían acumulado familias y empresas, todo tipo de empresas, pero particularmente las pequeñas y medianas, había sido exagerado por una combinación de errores de la política económica, que debían ser revertidos también por acciones de política económica.

A preocupação com o endividamento do empresariado está presente também na análise de DAGNINO PASTORE (1988: 153), para quem o principal responsável por essa situação foi a elevação das taxas de juros reais em decorrência da “tablita cambiaria” estabelecida na gestão de Martinez de Hoz:

El origen de este problema es una consecuencia de la llamada “tablita cambiaria”, iniciada en dic. 78. La tablita llevó a un muy visible retraso en el valor del U\$S en \$. Este rezago en el tipo de cambio hizo con que la gente pronosticara – como ocurrió después – que la situación era insostenible y tendiera a colocar su dinero en U\$S y a tener deudas en \$. Entonces el gobierno desde mediados del 80 – y aun antes – permitió y – en algunos casos alentó – que las tasas de interés internas alcanzaran niveles altísimos, muy por encima de la inflación. Estos niveles no eran tolerables para las empresas porque el rendimiento de sus activos – maquinarias, inventarios, stocks, etc. – era inferior a las tasas que tenían que pagar.

Tamanho desincentivo ao investimento produtivo resultaria, no entanto, em outra alternativa para o uso do dinheiro, que por sua vez desincentivava ainda mais o aumento da produção: o uso especulativo do dinheiro. A Argentina se tornaria um “paraíso para a especulação financeira”:



The prevailing political situation and the economic policies that had been put into effect had transformed Argentina between 1977 and 1981 in a paradise for financial speculation. All firms that carried out substantial investment in the period 1977-81 began to experience serious problems of financial constraint. The mechanism of generalization of the crisis was the link between the internal and international interest rates and the rate of exchange. (FLICHMAN, 1990: 24-25).

Essa percepção de que a política econômica tornava a Argentina um país propício para ganhos especulativos também está presente no trabalho de DORNBUSCH e DE PABLO (1990: 46). Para os autores, as elevadas taxas de juros em relação às taxas internacionais e à taxa pré-anunciada de desvalorização do peso, criavam uma situação em que as operações especulativas com ativos argentinos eram quase livres de risco, o que incentivava o setor privado a tomar empréstimos no exterior a taxas favorecidas para aplicar no mercado financeiro interno, o que estaria entre as explicações para o massivo influxo de capitais no país no período 1978-1979.

### **2.2.6.3 A Explosão do Endividamento Externo**

A dinâmica que tomou o endividamento externo durante o regime militar esteve no centro de muitos dos problemas econômicos que o país enfrentaria a partir de 1979 e que perduraria pelas décadas seguintes. Como já foi visto, a necessidade de se financiar o crescimento do gasto público da maneira menos inflacionária possível conjugou-se com um cenário internacional favorável para alimentar esse endividamento. No entanto, medidas de política econômica (como a sobrevalorização cambial e a vigência de taxas de juros reais elevadas) contribuíram para esse processo ganhasse uma dinâmica explosiva.

BRAILOVSKY (1983: 195) enfatiza que os problemas de balanço de pagamento enfrentados pela Argentina nesse período não podem ser atribuídos a problemas na balança comercial como em tantas outras ocasiões, quando a escassez de divisas provocava “gargalos” que paralisava o ritmo de expansão da sua economia. Para o autor, a fonte dos problemas na área externa agora estavam relacionados à política econômica adotada:

¿Cómo se llegó a esta situación? Diremos que fue a partir de una política económica que postulaba que lo mejor que podía ocurrirle al país era recibir

muchos préstamos del exterior, aunque no supiera cómo devolverlos ni en qué utilizarlos. En efecto, a principios de la década del '70 se criticó en los medios académicos internacionales la política del Brasil, de endeudarse excesivamente en el exterior. Pero ese endeudamiento tenía por lo menos la contrapartida de los dólares aplicados al crecimiento industrial. Con una política aparentemente similar, Brasil salió con una industria fortalecida y la Argentina con una estructura industrial en franco retroceso" (BRAILOVSKY, 1983: 195-196).

Essa mesma linha de raciocínio é seguida por DORNBUSCH e DE PABLO (1990: 41-42), ao atribuírem o endividamento externo acumulado no período a um conjunto incompatível de políticas, a saber: o elevado e persistente déficit público, uma moeda fortemente sobrevalorizada e a liberação do fluxo de capitais.

O fato é que esse endividamento externo crescente foi extremamente danoso para o país. GORANSKY (1998: 255), por exemplo, destaca a relação existente entre o aumento do endividamento externo e a crise econômica do país ao afirmar que "A la inflación se sumó el endeudamiento externo. La dictadura, a la represión y muerte que la caracterizo, le agregó el mayor retroceso económico de nuestra historia". DAGNINO PASTORE (1988: 152), ao refletir sobre as perspectivas econômicas do país após a Guerra das Malvinas, retrata o quanto a questão do endividamento externo do país nos anos anteriores condicionava a perspectiva de desenvolvimento futuro do país:

(...) se presenta una oportunidad muy importante para la definición de la política económica posterior. Hay que aprovechar la ocasión para plantear una renovación, no de corto sino de mayor plazo, de la deuda externa que alivie la presión que su servicio está poniendo sobre la economía y que constituye uno de los principales limitantes de la reactivación económica junto con las altas tasas de interés. El país no puede expandir rápidamente su economía si no tiene un poco más de holgura en el sector externo, ya que la reactivación significa más importaciones, mayor necesidad de divisas. Como estas divisas están comprometidas en el corto plazo en el pago de la deuda, ahí aparece el freno a la expansión de la actividad por el lado del sector externo.

DORNBUSCH e DE PABLO (1990: 49), ao exporem um modelo que explicaria a interação do déficit público, do serviço da dívida externa, da depreciação real e do funcionamento dos mercados financeiros na geração do processo inflacionário de 1981-84, mostram como atuaria negativamente a questão do endividamento externo:

The growing burden of debt service, because of higher interest rates and real depreciation, increased the budget deficit ratio (g) and hence raised money

creation and inflation. The institutional response of financial markets to higher inflation, namely a flight from money, aggravated this impact. The reduction in money holdings was facilitated by a growing range of interest-bearing substitutes.

Faz-se importante destacar a constatação de alguns autores no sentido de que esse endividamento externo teria servido, na verdade, para financiar as atividades especulativas que foram praticadas, inclusive, por alguns setores da sociedade argentina. Esse raciocínio está presente, por exemplo, no documento elaborado pela CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS (2002: 8-9):

La valorización financiera y la transferencia de ingentes fondos al exterior se transformaron en la lógica dominante de la economía local y en la explicación de las tendencias regresivas del último cuarto de siglo. Esto se logró a través del endeudamiento con el exterior, fundado en la capacidad de obtener ingentes masas de fondos baratos, articulado con una práctica estatal que (por vía del déficit en las cuentas públicas) sostuvo elevadas tasas de interés local, que practicó una y otra vez estrategias de estatización de pasivos privados, y que promovió el endeudamiento externo del sector público para sostener la fuga y la renta en divisas de capitales de los principales grupos empresarios locales.

Em sua discussão sobre o endividamento externo argentino, SACHS (1990: 13) afirma que “In the period of heaviest foreign borrowing, 1976-85, it has been estimated that about two-thirds of the increase in gross external debt in Argentina and Mexico went to finance private capital flight (...)”. Na página 15, o autor reforça a questão do mau uso do endividamento ao mencionar que “In Argentina, it is hard to identify any broad sector of the economy in which investment expenditure was spurred as a result of foreign borrowing, except for a binge of consumer durables purchases on the eve of the exchange rate crisis of 1981”.

#### **2.2.6.4 A Abrupta Queda das Tarifas e a Sobrevalorização Cambial**

A combinação entre abertura comercial (via rápida redução das tarifas de importação e dos subsídios às exportações) e a valorização do peso, principalmente a partir da implantação da “tablita cambiaria” no início de 1979, trariam efeitos dramáticos para a indústria argentina.

FERNÁNDEZ (1983: 234) concorda com os protestos dos produtores de bens comercializáveis, críticos da valorização cambial que afetava o desempenho deste

setor em 1980. Segundo constatou o autor, enquanto a taxa de câmbio real se valorizava, a produção de bens comercializáveis tradicionais e manufaturas caía, enquanto se elevava a produção de bens não-comercializáveis em resposta à alteração nos preços relativos. BRAILOVSKY (1983: 196) lembra que os objetivos da abertura comercial eram os de fomentar a eficiência industrial e reduzir a pressão inflacionária. No entanto, o que se veria seria seu efeito, conjugado à valorização cambial, no sentido de destruir o sistema produtivo argentino:

Se pretendió que la industria argentina tenia que ser tan eficiente como para poder competir en condiciones ventajosas con todos los productos que se fabricaban en el mundo, los que, además, ingresaban en Argentina con un doble subsidio: el de su propio gobierno – otorgado en todo el mundo a las exportaciones – y el que le proporcionaba nuestro país, al mantener artificialmente sobrevaluado el peso. Si a ello se agrega que la industria argentina debía arreglárselas para hacer frente a las tasas de interés más altas del mundo y que la reducción del mercado interno aumentaba sus costos fijos – al tener una enorme capacidad ociosa – nos parece que la exigencia fue desmesurada. (BRAILOVSKY, 1983: 197).

SOURROUILLE (1983: 4) também destaca o fracasso das medidas liberalizantes no combate ao processo inflacionário. Para o autor, não só esse objetivo não foi cumprido a contento, como atuaria como mais uma fonte de problemas para a economia do país, ao resultar em expansão do endividamento externo do país:

Si bien este trabajo no marca una excepción frente a otros efectuados en el país y como tal no brinda una respuesta terminante sobre las causas de un proceso inflacionario de tal virulencia, queda claro en él que una mayor flexibilidad del ajuste macroeconómico a los precios externos (...) no fue alcanzado por la política de apertura llevada a cabo. En lugar de facilitar el ajuste sólo se logró introducir un nuevo elemento de demora o de potenciación del desajuste estructural a través de una irresponsable política de endeudamiento externo a corto plazo.

A política cambial, além de facilitar a importação que competia com a produção nacional, era um dos ingredientes que favoreciam a elevação das taxas de juros no mercado interno e a formação de um ambiente favorável à especulação, em detrimento ao investimento produtivo:

(...) lo único que esta política ha estimulado fue la fuga de capitales al exterior, por dos vías concurrentes. Primero, porque a nadie que tuviera algo de dinero podía ocurrírsele la peregrina idea de invertirlo en la Argentina. Y segundo,

porque con el dólar tan barato, era buen negocio comprarse una buena cantidad de dólares (que se vendieron libremente, por aplicación de esos principios de libertad de mercados) y reinvertirlos en casi cualquier cosa, mientras esta cosa estuviera en otro país. Así, se calcula que a mediados de 1981 había inversiones argentinas en el exterior por valor de 30 mil millones de dólares. (BRAILOVSKY, 1983: 199).

Esses dois pontos são abordados também por FERRER (1983: 201):

El atraso de la paridad provocó una severa distorsión de los precios relativos castigando a los sectores productores de bienes transables internacionalmente, tanto aquellos que compiten con las importaciones en el mercado interno como los exportadores. La revaluación subsidió las importaciones y otros gastos en el exterior (turismo, utilidades y regalías). El rezago cambiario tuvo también impactos importantes sobre los movimientos de fondos externos y la tasa de interés. El ajuste del tipo de cambio, muy por debajo de la tasa de inflación, permitió generar un rendimiento para el reciclaje de divisas en la plaza local, muy por encima de la tasa de interés real. (...). La revaluación del peso desde 1978 hasta principios de 1981, más la reducción de los aranceles de importación, profundizaron el impacto de la crisis desencadenada por el achicamiento del mercado interno.

Para DORNBUSCH e DE PABLO (1990: 43), a falta de competitividade externa da economia argentina estava intimamente ligada ao erros de política econômica, às fugas de capital induzidas por estes erros e à crise da dívida que o país vivia. Os autores citam como exemplos de erros de política econômica a depreciação real do peso pouco antes de 1976 e o movimento de apreciação cambial do período 1979 – 1981. Na visão de FLICHMAN (1990: 13), a implantação da “tablita cambiaria” no final de 1978 seria o antecedente imediato da catástrofe de 1981 ao agravar a situação das contas externas do país, ao utilizar a valorização cambial como instrumento de combate ao processo inflacionário. Deve-se levar em consideração que, segundo o autor, a abertura comercial prévia não havia tido um efeito devastador sobre a indústria até então, tendo se limitado apenas a alguns setores, como o de produtos eletrônicos<sup>141</sup>.

Without this the crisis could have been avoided. (...). In 1978, the country had a surplus in its balance of trade equivalent to half of its import bill. This was made possible by the continuing increase in agricultural production which began at the end of the 1960s, and the expansion of industrial exports. Yet two years later there was a situation of deficit in the balance of trade coupled with an enormous external debt. The lost opportunity is so great that one must emphasize the point. (FLICHMAN, 1990: 24).

---

<sup>141</sup> O autor argumenta que a importação de bens de consumo em 1978 estava mais ou menos no mesmo patamar registrado em 1974.

A tablita cambial tampouco teve sucesso no combate definitivo ao processo inflacionário do país. Ao contrário de FLICHTMAN (1990), FERNÁNDEZ (1983: 234-235) não critica o mecanismo da “tablita cambiaria”, mas sim a maneira como foi manejada, sem terem sido obedecidos dois princípios essenciais para garantir a credibilidade desse tipo de política cambial. O primeiro seria o compromisso formal da autoridade monetária em manter um cronograma cambial claramente estabelecido. De acordo com o autor, a negativa das autoridades econômicas em emitir seguros de câmbio às taxas de câmbio pré-estabelecidas e a ambigüidade e curta duração das resoluções que definiam a duração do novo sistema infringiam o primeiro princípio. O segundo princípio seria o de que a política de “tabla cambiaria” deveria ter sido acompanhada por um desempenho consistente do déficit do setor público e de seu financiamento. Porém, a reversão da trajetória da relação déficit do setor público/PIB, que entre 1976 e 1979 havia se mostrado declinante, somadas ao apelo à emissão monetária para financiar o pagamento de juros sobre os depósitos da Conta de Regulação Monetária e para garantir os depósitos na crise bancária de 1980, agiram contra a credibilidade necessária para o sucesso do sistema, ao elevarem a pressão inflacionária e as taxas de juros reais praticadas.

CAVALLO (2001: 105) também era crítico da “tablita”, justamente pela ausência de medidas que garantissem sua credibilidade, como a criação de um mercado futuro de taxas de câmbio:

(...) yo había sido un crítico de la tablita por el hecho que prometía cosas, pero no se habían hecho las transacciones a futuro que le hubieran dado seguridad a los que confiaron en la tablita. O sea que yo había venido pregonando que si el gobierno asumía un compromiso con respecto al tipo de cambio, debía darle al sector privado la oportunidad de asegurarse, de que este compromiso era firme y que iba a ser honrado, porque si no el sector privado asumía riesgos excesivos. O sea que yo era un partidario de los seguros de cambio, pero como un instrumento del mercado de futuros (...). Yo no era partidario que el banco Central asumiera posiciones vendedoras ni compradoras, sino que básicamente contribuyera al desarrollo de un mercado de futuros para las monedas extranjeras.

Corroborando as críticas quanto à falha do governo em promover um ambiente confiável para a política cambial, SOURROUILLE (1983: 5) menciona que a falha das autoridades econômicas em transmitir uma visão razoável e estável do comportamento da taxa de câmbio real e da taxa de juros real – seja pelas dificuldades enfrentadas ou por sua incompetência – foi tal que durante a gestão de

Martínez de Hoz se observaram os maiores e menores valores dessas variáveis na história recente do país.

#### **2.2.6.5 A Drástica Redução dos Salários Reais**

Durante todo o período 1976-1983 os salários reais estiveram em patamares inferiores aos apresentados em 1975<sup>142</sup>. Esse desempenho, que muitos autores descrevem como parte integrante da estratégia econômica do governo, afetaria negativamente o crescimento do país no período.

FLICHMAN (1990: 13) descreve o declínio dos salários reais e a transferência de renda dos assalariados para os não-assalariados como o fenômeno dominante na economia do país entre 1976 e 1978. O autor destaca que, simultaneamente, houve uma contração do consumo global, a despeito da renda da burguesia ter se mantido estável, ou mesmo crescido, devido à transferência de renda.

A exemplo de FLICHMAN (1990), FERRER (1983: 201) destaca que a forte queda no patamar de salário real a partir de 1976 representou uma queda da participação dos salários no ingresso nacional. Esse fator, se inicialmente favoreceu a classe empresária, em pouco tempo mostrar-se-ia um equívoco:

La ventaja inicial generada en algunos sectores por la baja de los salarios reales y el incremento de los márgenes de rentabilidad fue rápidamente erosionada por la disminución de la demanda interna y las ventas. Eso se advierte en el comportamiento de la producción de los sectores ligados al consumo privado como textiles, calzado y alimentos y bebidas. La contracción se generalizó después y abarcó a los sectores productores de bienes intermedios y de capital.

SOURROUILLE (1983: 5) lembra que a necessidade de se trazer o país à normalidade institucional fez com que parcela importante da sociedade argentina concedesse uma “carta branca” às autoridades militares para implementarem as políticas econômicas que acreditassem serem as ideais para alcançar esse objetivo, mas que à medida que o tempo passava os sinais do equívoco da decisão de reduzir os salários mostrar-se-iam claros:

Es evidente que una parte no desdeñable de los habitantes del país aceptó el costo asignado al “restablecimiento del orden”, pero es evidente también que a

---

<sup>142</sup> Cf. FLICHMAN (1990: 15).

medida que el tiempo diluye recuerdos de situaciones extremas, los reclamos por un nuevo horizonte, en el que esté incluida una razonable dosis de transformación y crecimiento, o sea un aceptable programa de acumulación, se hicieron más imperiosas. En primer lugar, por parte de los empresarios industriales, que observaron que la reconstrucción de su capital de trabajo a costa de los salarios implicaba una caída en la demanda efectiva por su producción; en segundo lugar por los asalariados, para los cuales, más allá de su marginación política, el programa implicaba una disminución no sólo en su salario real sino también en el nivel de empleo.

Também para VIANA (1992: 97), a redução do patamar de salários reais estava entre os determinantes do desempenho recessivo da economia argentina no período:

[Martínez de Hoz] não ambicionava apenas estancar a sangria hiperinflacionária. A sua meta era modificar e reestruturar a economia. Assim, desmantelou o aparelho estatal e escancarou as portas do país à importação. Esse golpe, aliado ao aplastamento dos salários, que alcançou níveis tão baixos como os de 1935, empurrou a indústria para o colapso. (VIANA, 1992: 97).

Por fim, temos a visão de BRAILOVSKY (1982: 193), que segue a mesma linha dos autores já citados:

Si al lector le interesa una nostálgica comparación, diremos que el salario real de fines de 1981 era equivalente a apenas el 17,4 por ciento del salario de 1948. Nuevamente, no hay presupuesto familiar que resista una reducción tan drástica de los ingresos, ni hay mercado interno que pueda sobrevivir a ella.

BRAILOVSKY (1982: 193) também enumera os mecanismos utilizados para que fosse possível a drástica redução dos salários reais: a combinação de congelamento do salário nominal com liberdade de preços, as modificações feitas na legislação trabalhista (reduzindo férias e custo de demissão), a intervenção do governo nos sindicatos, o encarecimento do aluguel (com a modificação da lei de aluguéis) e a generalização do imposto sobre valor agregado. FLICHMAN (1990: 14), por sua vez, acredita que os efeitos da política econômica adotada pelos militares afetariam o desempenho do salário real ao provocarem um aumento da produtividade<sup>143</sup> e a queda no nível de emprego.

---

<sup>143</sup> O autor menciona que a produtividade do trabalho industrial aumentou em quase 32% entre 1976 e 1981, a mesma ordem da redução do salário real médio entre 1975 e 1982.



### **2.3. BALANÇO DO PERÍODO 1975-1983**

Uma primeira evidência que pode ser retirada da análise dos eventos e das opiniões apresentados nesse capítulo é a de que, a despeito do que defendem muitos autores, o marco inicial da decadência argentina não é a implantação das medidas “neoliberais” durante a gestão dos militares, pois o PIB argentino acusaria uma reversão de sua trajetória desde 1975. Esta reversão, aliás, esteve intimamente ligada a muitos problemas econômicos, políticos e sociais que vinham se acumulando desde o final da década de sessenta.

Desses problemas, o mais grave parece ter sido o grande número de focos de tensão e violência social e política no interior da sociedade argentina. Os diversos focos de conflito contribuíram, cada um à sua maneira, para comprometer a governabilidade do país e para minar os esforços realizados na gestão peronista para combater o problema da inflação. Além de não conseguirem controlar satisfatoriamente estes conflitos – que seriam determinantes para o colapso da gestão de Isabelita Perón – os peronistas apresentaram muitas falhas no que se refere à gestão macroeconômica, com destaques para a má gestão das contas públicas (podemos citar, como exemplo, o importante aumento do quadro do funcionalismo público) e a prática de uma política monetária exageradamente branda. As tentativas de se implantar uma virada em direção às políticas ortodoxas, por sua vez, se mostraram ainda mais desastrosas, principalmente no “Rodrigazo”, que para alguns analistas constitui-se no estopim do processo de decadência argentina.

Ainda no que se refere ao período de gestão peronista, deve-se destacar que este sofreria também os impactos negativos do choque do petróleo de 1973 e do comportamento desfavorável dos termos de troca, que representaram importantes focos de pressão sobre as contas externas do país.

Em síntese, a incapacidade dos peronistas de controlar os conflitos sociais e políticos, o acúmulo de pontos de ineficiência na gestão macroeconômica e a situação internacional adversa trariam como conseqüência para o país muito mais do que uma queda do PIB em 1975 e o agravamento do processo inflacionário: incentivaria uma parte significativa da sociedade a apoiar uma nova intervenção dos militares sobre a ordem constitucional.

As evidências são claras no sentido de que essa última intervenção militar foi a mais desastrosa de todas em praticamente todos os aspectos. Quando estes se retiraram do governo, em 1983, o país estava 10% mais pobre do que em 1975. A combinação entre o poder excessivo com que contava a cúpula militar e a defesa desenfreada dos ideais liberais induziria a equipe econômica a acumular diversos equívocos, alguns dos quais de tal gravidade que alguns autores associam muitas das atuais mazelas do país às heranças deixadas por essa gestão. Para citar apenas três, podemos destacar o brutal endividamento externo, a destruição de parte significativa do aparato produtivo do país (nunca é demais lembrar que a produção da indústria manufatureira recuou quase 10% no período) e a consolidação da cultura da especulação financeira no país, isso sem contar a difícil situação econômica legada a Raúl Alfonsín que seria, como veremos, determinante para se entender o colapso verificado no país na década de oitenta.

Concentrando-se apenas nos determinantes para a deterioração econômica no período de gestão militar, as evidências apontam para erros na execução das reformas liberalizantes propostas pelo ministro da Economia Martínez de Hoz, que focava a necessidade de se promover medidas no sentido de gerar ganhos de competitividade no sistema produtivo do país, de modo a combater o processo inflacionário e retomar o crescimento. Evidentemente, as políticas adotadas podem ser questionadas em sua essência, mas inclusive muitos defensores da liberalização criticaram o ritmo veloz do processo de abertura, especialmente quando acompanhada por uma forte valorização da moeda nacional, situação na qual até os setores mais competitivos da indústria nacional tiveram que enfrentar sérios problemas. Mesmo assim, devemos ser cautelosos ao atribuir apenas à abertura comercial e financeira do país as mazelas que o país enfrentaria. Ao que parece, os efeitos negativos dessas medidas teriam sido potencializados por outros equívocos de gestão econômica, como a idéia de que os salários deveriam ser comprimidos de modo a aumentar a rentabilidade dos empresários, o excessivo apelo à poupança externa, um ineficiente acompanhamento do funcionamento dos mercados financeiros (o que se refletiria no patamar elevado das taxas de juros reais internas e na especulação desenfreada), o abandono das medidas de ajuste fiscal, o aumento do endividamento público (podemos citar a estatização das dívidas interna e externa dos agentes privados) e, principalmente, a opção pelo instrumento da “tablita

cambiaria”, o que provocou uma significativa valorização real do peso que incentivou o aumento das importações que, conforme apontamos acima, destruiria a indústria local.

Diante de tantos equívocos de ordem interna, pode-se considerar que, nesse período, os fatores externos tiveram um aspecto secundário, ainda que de crescente importância a partir de 1979, quando o país sofreria os efeitos do Segundo Choque do petróleo, do aumento das taxas de juros internacionais no início da década de oitenta e da eclosão da crise da dívida em 1982. Todos esses fatores repercutiram de maneira significativa sobre o volume da dívida externa, cujas repercussões comprometeram a situação fiscal, paralisaram os investimentos e agravaram o quadro inflacionário. O ônus de administrar este complexo quadro econômico recairia sobre o novo governo eleito democraticamente.

## **CAPÍTULO III**

### **A DESILUSÃO DEMOCRÁTICA E O APROFUNDAMENTO DA CRISE (1983-1989)**

#### **3.1. ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS**

Nessa seção será realizada uma incursão sobre os principais eventos políticos e econômicos que marcaram a Argentina no período 1983-1989, desde o retorno triunfal da ordem democrática com a posse do presidente eleito Raúl Alfonsín até a sua renúncia em julho de 1989, diante de um contexto de caos econômico e social. A Argentina, nesse período, vivenciaria o aprofundamento do seu processo de empobrecimento.

##### **3.1.1. O Retorno à Democracia como Euforia e Desilusão – O Governo de Raúl Alfonsín (1983-1989)**

Raúl Alfonsín assumiria a presidência em 10 de dezembro de 1983 com um nível de popularidade e diante de um clima de euforia popular comparáveis às posses de Hipólito Yrigoyen em 1916 e de Juan Domingo Perón em 1946. Após viverem sete anos sob um sistema que os oprimia não somente pelo esquema repressivo de combate aos “subversivos”, mas também por uma política econômica que consolidou o processo recessivo no país, os argentinos acreditavam no retorno à democracia como a possibilidade de construir um novo país, o que se refletiu em uma atmosfera em que “mucho más aún que los gobernantes, la civilidad vivió la euforia y la ilusión de la democracia, poderosa y ‘boba’ a la vez” (ROMERO, 2001: 244). Para GERCHUNOFF E LLACH (1998: 381):

El fenómeno inédito de una derrota peronista a manos del radicalismo en una elección nacional tuvo su secreto en una de esas raras coincidencias que se han dado tres o quizás cuatro veces en todo el siglo: el encuentro entre un ánimo popular y el liderazgo que lo encarna. Alfonsín tuvo la virtud de percibir correctamente ese clima de época, de captar que lo que esta vez se iniciaba

tenía algo distintivo, capaz de detener el péndulo cívico-militar que con tanta frecuencia había ido y venido en la Argentina de posguerra. Su apelación ferviente, apologética, a los valores democráticos y a la Constitución era justo lo que reclamaba el amplio público sin compromisos partidarios que a partir de entonces definió todas las elecciones. El peronismo, en cambio, no quiso o no supo mostrarse alejado y autocrítico de su última y catastrófica experiencia en el poder.

O retrato econômico do país, no entanto, era desolador. Ainda que em 1983 fossem verificados sinais de recuperação da atividade econômica em relação à forte recessão vivida nos anos de 1981 e 1982, a inflação persistia em patamares excessivamente elevados (15% a.m., em média, em 1983), enquanto a situação das contas públicas e o perfil do endividamento externo eram caóticos. Além disso, anos de recessão haviam trazido mudanças significativas e indesejadas no contexto econômico e social do país, tornando a rota de recuperação do país algo ainda mais complexo, principalmente em um marco internacional desfavorável após a eclosão da “Crise da Dívida”, com crédito internacional limitado e taxas de juros elevadas, ao mesmo tempo em que os preços das *commodities* apresentarem trajetória declinante no mercado internacional devido à recessão que afligia também os países desenvolvidos:

Para el exilado, el regreso a la Argentina es también una sorpresa. El país idealizado por la distancia le revela su verdadera cara: durante la última década, las rapiñas del autoritarismo militar sumió a las grandes ciudades en una decrepitud visible (...). Reencontrarse con Buenos Aires es conmovedor. La pobreza ha engendrado una profesión nueva, el cuentapropismo, que es el pequeño negocio, los kioscos múltiples que venden de todo. (...). A nivel de las plantas bajas, a ras del suelo, el centro de Buenos Aires no se diferencia del centro de típicas ciudades latinoamericanas como Caracas, Bogotá o México: hay la misma multiplicación de los pequeños comercios. El subdesarrollo exhibe allí todas sus lacras. Pero a partir del primer piso, el esplendor de los viejos tiempos, algo desteñido, aún está en pie. Es como si una parte de la ciudad se hubiera congelado en el pasado mientras la otra empieza a tomar conciencia de su continente de pertenencia. La ciudad, Buenos Aires, ejemplifica de algún modo lo que ha sucedido con la clase media argentina, que vivió una ilusión de riqueza durante el peronismo, gracias a la mano de obra barata que afluía hacia la ciudad, y que ahora se ve enfrentada a su genuina pobreza. (MARTÍNEZ, 1986: 30-31).

Outro fator parecia, no entanto, atrair mais a atenção da população do que a difícil situação econômica do país: a condenação dos culpados pelas atrocidades cometidas durante o último regime militar. Alfonsín, político com um passado de destacada atuação na defesa dos direitos humanos, havia assumido durante a

campanha presidencial o compromisso de investigar e punir os culpados, promessa que começaria a ser cumprida tão logo chegou ao poder: impugnou a auto-anistia decretada pelo último presidente militar, criou o CONADEP (Comisión Nacional sobre la Desaparición de las Personas) e atribuiu ao Conselho Supremo das Forças Armadas - sob supervisão da Justiça Federal - a tarefa de conduzir as investigações sobre as violências cometidas aos direitos humanos durante o regime militar de 1976-1983<sup>144</sup>. A investigação, condenação e detenção de membros da cúpula militar e de parte dos oficiais acusados por responsabilidade nesses delitos, a partir de 1984, seria um fato de repercussão mundial e ocuparia parte importante do debate público durante todo o governo de Alfonsín, que teria que lidar com as demandas por maior rigor nas investigações<sup>145</sup> de parte das instituições ligadas à defesa dos direitos humanos e o crescente inconformismo dos militares, que se negavam a assumir a ilegalidade de suas atividades por considerá-las ações indispensáveis na defesa dos interesses nacionais<sup>146</sup>.

Outro importante campo de atuação do presidente Alfonsín foi na área de relações internacionais. Já em 1984 o presidente convocaria um plebiscito consultivo para que a população decidisse o rumo a ser tomado no conflito com os chilenos, que resultou em um apoio à sua causa de promover a paz com o país vizinho (esta opção obteve 80% dos votos). O retorno à democracia e a condenação dos militares melhorariam a imagem do país no exterior, o que se refletiu em apoio dos Estados Unidos e das instituições multilaterais à maior parte das iniciativas do presidente no campo econômico. A relação entre Alfonsín e os Estados Unidos, no entanto, não impediria que o presidente priorizasse as relações com o Movimento dos Países Não-Alinhados e os vizinhos latino-americanos<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Diante da resistência do Conselho Supremo das Forças Armadas em julgar os atos do governo militar, essa tarefa seria transferida ainda em 1984 para a Câmara Federal de Apelações.

<sup>145</sup> A diferença fundamental entre os pontos de vista de Alfonsín e o das entidades de defesa dos direitos humanos era quanto à culpabilidade ou não dos subordinados que obedeceram ordens superiores para cometer crimes contra os subversivos. Para Alfonsín, apenas os que deram as ordens deveriam ser passíveis de julgamento. Para maiores detalhes sobre o processo de julgamento e condenação dos militares, conferir CASAS (1993) e ROMERO (2001).

<sup>146</sup> Outra fonte de descontentamento dos militares seria o profundo corte nas verbas destinadas ao setor militar.

<sup>147</sup> A partir de 1986 teriam início os acordos com o Brasil no sentido de aumentar a integração entre os dois países. Os primeiros acordos, nos setores de automóveis, alimentos e maquinarias, dariam início às conversações sobre a implantação do Mercosul, que se concretizaria em 1991. Sobre esses acordos e seus desdobramentos, cf. FERRER (1998), CONESA (2000) e RAPOPORT (2003).

Na área econômica, o ministro da Economia Bernardo Grinspun, de orientação cepalina, procurava implantar soluções para recuperar a atividade econômica e controlar o processo inflacionário. A recuperação da atividade econômica era uma necessidade premente para o país, principalmente no que se refere aos setores industrial e da construção, os que sofreram as maiores retrações no período 1975-1983. A Tabela 16 mostra o desempenho dos diversos setores da economia argentina ao final da experiência liberal conduzida pelos militares:

**Tabela 16 - Variação nos Componentes do PIB Argentino - 1975-1983**

	<b>Variação % 1983/1975</b>
<b>PIB (a custo de fatores)</b>	<b>2,3</b>
<b>Produtores de Mercadorias</b>	<b>-0,9</b>
Agricultura, Caça, Silv. e Pesca	19,0
Exploração de Minas e Canteiros	29,2
Indústria Manufatureira	-12,4
Construção	-27,9
Eletricidade, Gás e Água	47,2
<b>Produtores de Serviços</b>	<b>5,7</b>
Comércio varej., atac., rest. e hot.	-1,7
Transportes, Armaz., Comunic.	7,7
Estab. Financ., Seg. e B. Imob.	10,1
Serviços Comun., Soc. e Pessoais	9,6

Fonte: RAPOPORT (2003: 801)

Contrapondo-se à política econômica liberal que havia predominado durante o regime militar, a política econômica implantada inicialmente no governo Alfonsín traria de volta os traços intervencionistas característicos do radicalismo e do peronismo. Dentre as políticas adotadas estavam a recuperação dos salários reais dos setores público e privado, a concessão de crédito facilitado para o setor industrial, o controle sobre as taxas de juros e o lançamento do Plano Alimentário Nacional (com a entrega de cestas básicas à população carente). A política anti-inflacionária apelava para um cronograma de reduções no ritmo de reajuste de preços, salários, taxa de câmbio e das tarifas de serviços públicos. Os resultados iniciais em termos de crescimento econômico e controle do processo inflacionário,

no entanto, não foram promissores. Ainda que o consumo mostrasse uma ligeira expansão, o PIB cresceria apenas 1,8% em 1984, devido à retração nos investimentos. A estratégia anti-inflacionária não conseguiria nenhum resultado positivo, dado que os setores não controlados pelo governo continuaram a praticar a indexação, o que em pouco tempo levou a pressões por reajustes salariais<sup>148</sup> e por elevação no nível geral de preços da economia. Como resultado, a inflação se acelerou a cada trimestre<sup>149</sup>, contribuindo para que a inflação encerrasse o ano com taxa acumulada de 688%, o patamar mais elevado da história argentina até então (Tabela 17).

**Tabela 17 - Indicadores Macroeconômicos Seleccionados - 1983-1989**

	PIB (Var. %)	Preços ao Consumidor (Var. %)	Salários Reais (1986 = 100)	Déficit Fiscal (% do PIB)	M1 (% do PIB)	Exportações (US\$ milhões)	Importações (US\$ milhões)	Saldo Balança Comercial (US\$ milhões)
1983	3,7	433,7	88,7	-9,0	4,4	7.835	4.502	3.333
1984	1,8	688,0	105,3	-12,5	3,9	8.107	4.584	3.523
1985	-6,6	385,4	100,2	-6,6	4,6	8.395	3.810	4.585
1986	7,3	81,9	100,0	-4,3	6,6	6.852	4.723	2.129
1987	2,6	174,8	89,8	-6,5	5,5	6.355	5.800	555
1988	-1,9	387,7	79,0	-7,3	3,6	8.954	5.324	3.630
1989	-6,2	4923,5	58,0	-20,5	2,8	9.573	4.201	5.372

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados levantados por FREDIANI (1993) e RAPOPORT (2003).

A questão do endividamento externo, a exemplo do que ocorria em muitos países latino-americanos, exigia um elevado direcionamento de recursos nacionais para o exterior<sup>150</sup>. O serviço da dívida a ser pago era extremamente oneroso para o país - correspondendo a 8% do PIB em 1984 - dada a combinação entre elevado montante de dívida externa acumulado nos últimos cinco anos (Tabela 18), as

<sup>148</sup> Foram realizadas mais de 700 paralisações parciais e uma greve geral em 1984 (ROMERO, 2000: 234). Deve-se registrar que um fator importante por trás desse número significativo de paralisações encontra-se no descontentamento dos sindicalistas com Alfonsín devido à tentativa que o presidente fez, logo no início de seu governo, de aprovar uma nova lei sindical. Essa lei tinha como objetivo democratizar os sindicatos (ao impedir a reeleição dos dirigentes e ao estabelecer a participação das minorias), bem como possibilitar a concorrência entre as organizações sindicais e impedir a militância dos sindicalistas em partidos políticos. Apesar do projeto ter sido vetado pelo Senado (onde os peronistas tinham maioria), os sindicalistas tomariam esse projeto de lei como uma tentativa do presidente em intervir nos sindicatos.

<sup>149</sup> 58,3% no período janeiro-março, 63,6% entre abril e junho e 85,3% entre julho e setembro.

<sup>150</sup> Para maiores detalhes sobre os efeitos da crise da dívida externa na Argentina e nos demais países latino-americanos, cf. DORNBUSCH E DE PABLO (1990), GERCHUNOFF E LLACH (1998: 385-391) e RAPOPORT (2003).



elevadas taxas de juros internacionais, a desvalorização crescente do peso argentino e a reversão no fluxo de capitais estrangeiros direcionados aos países latino-americanos, como consequência dos temores dos investidores internacionais em relação aos efeitos da moratória mexicana sobre outros países altamente endividados, como Brasil e a própria Argentina. O pagamento da dívida externa, bem como o uso de políticas de incentivo creditício por parte do governo e o aumento da inflação afetavam fortemente as contas públicas, a despeito dos cortes realizados no gastos militares.

**Tabela 18 - Crescimento da Dívida Externa de Alguns Países da América Latina**  
Em US\$ Milhões

	1973	1982	1986	Variação % 1973-1982	Variação % 1973-1986
Argentina	4.890	43.634	46.167	792,3	844,1
Brasil	12.886	91.027	106.174	606,4	723,9
Chile	3.179	17.342	19.410	445,5	510,6
Colombia	2.320	10.302	14.619	344,1	530,1
México	8.990	85.890	97.662	855,4	986,3
Perú	3.213	11.636	14.575	262,2	353,6

Fonte: RAPOPORT (2003: 735).

De modo a garantir uma nova linha de crédito do FMI, Grinspun adotaria o receituário do FMI a partir de setembro de 1984 através de medidas como a desvalorização do peso, um controle maior sobre o ritmo de emissão monetária e adoção de medidas no sentido de melhorar as contas fiscais, como o aumento de tarifas públicas e o congelamento dos salários do funcionalismo público e das aposentadorias. Essas medidas resultaram em apenas um leve declínio da inflação em relação ao trimestre anterior (64,2%, ante 85,3%), ao mesmo tempo em que aumentava o ritmo de desaceleração do nível de atividade econômica verificado desde o início do segundo semestre do ano.

Já no início de 1985, no entanto, a inflação voltava a ascender e dar sinais de que se consolidaria em patamares mais elevados a cada mês. Diante dos claros resultados insatisfatórios da gestão de Grinspun, Alfonsín optaria por promover, em fevereiro de 1985, uma troca na equipe econômica, conduzindo o então Ministro do Planejamento Juan V. Sourrouille para a pasta de Economia, enquanto Grinspun

assumiria seu lugar no Ministério do Planejamento<sup>151</sup>. Após quatro meses em que a situação econômica se agravaria consideravelmente, gerando descontentamentos tanto na classe trabalhadora como entre a classe empresarial, Alfonsín anunciaria em 14 de junho de 1985 o “Programa de Reforma Econômica”, logo chamado de Plano Austral.

O novo plano econômico seguia uma opção heterodoxa de combate à inflação<sup>152</sup>. Em uma etapa anterior à divulgação do plano, promoveu-se uma forte desvalorização do peso, aumentou-se a emissão de moeda (de modo a pagar parte da dívida pública) e foram reajustados as tarifas públicas, os preços dos combustíveis e os salários (em 22%). As medidas anunciadas com o Plano Austral instituíam: 1) o congelamento de preços e salários por prazo indeterminado (exceto nos mercados onde os preços refletiam diretamente as condições de oferta e demanda, como no caso do mercado de alimentos frescos); 2) a regulação das taxas de juros pelo Banco Central; 3) a suspensão do financiamento público pela via da emissão monetária; 4) meta de redução do déficit do setor público de 13% do PIB para menos de 3% do PIB; 5) criação de um novo imposto, a título de “poupança forçada”; 6) elevação do imposto sobre as exportações de produtos agroindustriais; 7) troca da unidade monetária, que corresponderia à retirada de três zeros do peso e atenderia pelo nome de austral; 8) fixação do câmbio por tempo indeterminado à taxa de 0,80 austral por dólar e 9) aplicação de um deságio sobre os contratos em peso, de modo a eliminar a inércia inflacionária contida nestes contratos<sup>153</sup>.

A análise do Gráfico 8 permite constatar que o Plano Austral foi, em seu início, muito bem sucedido no controle do processo inflacionário, trazendo a inflação

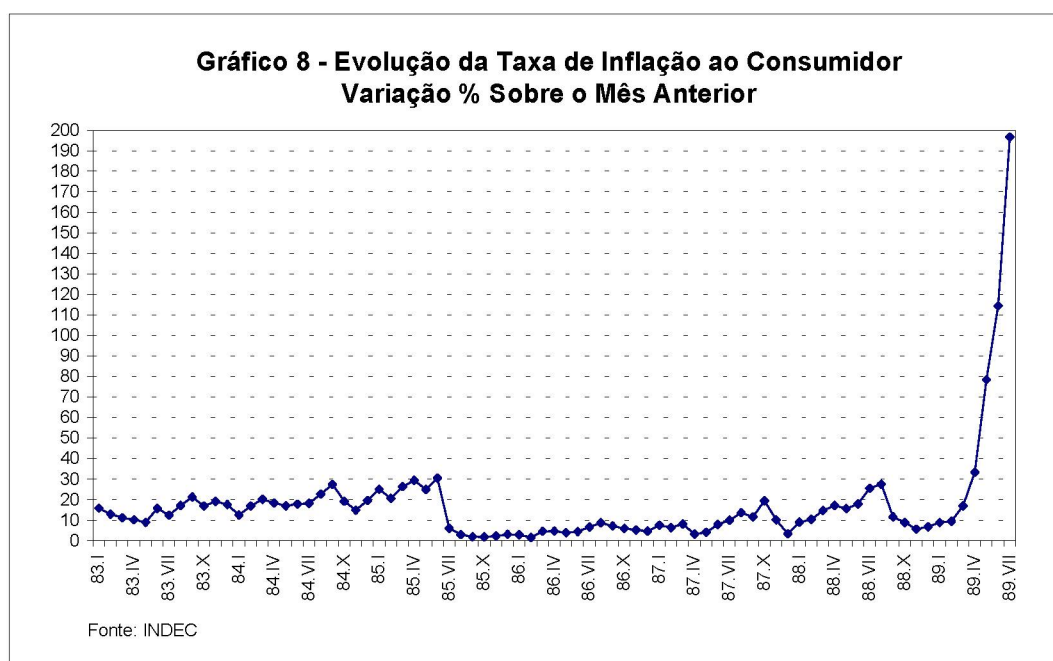
---

<sup>151</sup> “Impossível encontrar dois temperamentos mais contraditórios do que os de Grinspun e Sourrouille: agitado e improvisado o primeiro, descansado, detalhista e prolixo o segundo. A única coisa que os dois economistas tinham em comum eram os antecedentes cepalinos” (CASAS, 1993: 105).

<sup>152</sup> A equipe envolvida na elaboração do Plano Austral contava com a presença dos economistas Juan V. Sourrouille (Ministro da Economia), Adolfo Canitrot (vice-Ministro da Economia), José Luis Machinea (presidente do Banco Central) e Mario Brodersohn (secretário da Fazenda). Tomando como exemplos os sucessos iniciais de planos anteriores, como o de Gómez Morales (1952), Krieger Vasena (1967) e Gelbard (1973), a equipe diagnosticava que o déficit fiscal e a consequente emissão monetária eram as principais fontes da inflação de longo prazo, mas que um fator mais importante para justificar a inflação de curto prazo seria a existência de uma inflação inercial provocada pelos mecanismos de indexação dos preços presentes ao comportamento da inflação passada. Partindo dessa constatação, a evidência era de que políticas gradualistas não conseguiriam ser bem sucedidas no combate ao processo inflacionário, pois não eliminavam o componente expectacional que trazia de volta os mecanismos de indexação. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 396-397).

<sup>153</sup> Cf. CASAS (1990: 105-106).

de um patamar mensal de 30% a.m. para algo em torno de 2,5% a.m., sucesso esse que atraiu a atenção do FMI e da comunidade acadêmica internacional<sup>154</sup>. Esse resultado positivo no combate ao processo inflacionário, bem como o início do julgamento das ações das Juntas Militares, garantiriam o sucesso do partido radical nas eleições legislativas de 1985, quando obteve 43,2% dos votos totais.



Se a vitória sobre a inflação era algo evidente, também era evidente a retomada da atividade econômica no segundo semestre de 1985. No final do ano, os sinais eram de nítida recuperação, dado o efeito positivo do controle inflacionário sobre os salários reais e a redução nas taxas de juros. Essa recuperação, porém, não conseguiu suplantar os resultados fortemente negativos da recessão que afligiu o país durante o primeiro semestre, quando a combinação de queda de salário real, taxas de juros elevadas e o desincentivo às importações resultante da forte desvalorização cambial impactou severamente o consumo e, principalmente, o investimento. O PIB encerraria o ano de 1985 com uma queda de 6,6%.

O ano de 1986 seria o ano da retomada. Os sinais de melhora no nível de atividade econômica se consolidaram à medida que reaparecia o crédito ao consumo, contribuindo junto à redução do efeito Oliveira-Tanzi sobre a arrecadação

<sup>154</sup> O Plano Austral serviria como influência para a elaboração do Plano Cruzado no Brasil em 1986. Cf. MODIANO (1990:356) e CASAS (1993: 123)..

para uma melhora importante das contas do governo, a despeito de sua resistência em cortar significativamente os gastos correntes. Dois pontos, no entanto, despertavam as atenções da equipe econômica: uma leve aceleração inflacionária verificada desde o início do ano<sup>155</sup> e o efeito combinado da retomada da atividade econômica, da valorização cambial e da situação desfavorável dos termos de troca sobre a balança comercial<sup>156</sup>, o que se refletia tanto na redução do superávit comercial como no descolamento cada vez maior entre as taxas de câmbio oficial e paralela. Esses sinais levariam a equipe econômica a implantar uma fase dois do Plano Austral em abril de 1986.

A fase dois do Plano Austral seria o início de um período de adaptações ao plano que terminariam por desfigurá-lo, ao serem adotadas medidas visando não mais do que conter o avanço do processo inflacionário, sem levar em consideração reformas estruturais que garantissem a sustentabilidade da inflação em patamares reduzidos no médio e longo prazos. Na fase dois promoveu-se uma flexibilização do Plano Austral, adotando novamente o sistema de pautas decrescentes para o comportamento da taxa de câmbio e dos reajustes das tarifas públicas, que deveriam servir como base para o comportamento dos reajustes dos preços livres e dos salários. Como destacam GERCHUNOFF E LLACH (1998: 402), antes mesmo de serem eliminados a indexação e a inflação inercial, estava de volta o gradualismo. A flexibilização do plano traria de volta o conflito distributivo entre patrões e empregados, o que resultou no descumprimento das pautas estabelecidas para os salários e os preços livres. O Banco Central, por sua vez, começaria a adotar uma política monetária mais flexível, de modo a reduzir o patamar de juros e incentivar o crescimento econômico.

A ascensão da inflação a patamares próximos a 9,0% a.m. obrigou a equipe econômica a alterar novamente o funcionamento do Plano Austral. Em setembro de 1986, ao promover uma política monetária restritiva, seria colocado em prática um

---

<sup>155</sup> Essa aceleração seria causada pela retomada da indexação nos setores não controlados. Diante da impossibilidade de reajustarem seus preços, os setores controlados começaram a adotar o ágio, enquanto em outros ocorriam interrupções no fornecimento.

<sup>156</sup> A queda nos termos de troca foi de 20% somente no período 1985-1986. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 405).

instrumental ortodoxo, que logo no início de 1987 seria abandonado dada a pressão por financiamento que se gerava crescentemente nas contas públicas<sup>157</sup>:

Os efeitos da política monetária restritiva haviam sido limitados. Ainda que a inflação tivesse se reduzido para 4,7% em dezembro de 1986, esta permanecia em patamares elevados. A partir do início de 1987, esta voltaria a apresentar trajetória ascendente, obrigando a mais uma intervenção da equipe econômica: o Australito. Esse plano, anunciado em fevereiro de 1987, representava um retorno às origens, apelando a um novo congelamento de preços e salários. No entanto, a reação dos agentes à estratégia foi bem menos entusiástica do que em julho de 1985. Os indicadores fiscais mostravam crescente deterioração. O ano eleitoral, além de incentivar o aumento do gasto público<sup>158</sup>, acirrava os ânimos entre a sempre dura oposição peronista e o governo, enquanto a estratégia do presidente Alfonsín de dividir o sindicalismo – ao nomear o sindicalista Carlos Alderete, indicado pela organização sindical “Grupo de los 15” – teve como custo a concessão de maiores benefícios salariais aos trabalhadores, o que por sua vez provocava o descontentamento dos empresários. As empresas estatais, deficitárias, exerciam pressão cada vez maior sobre o orçamento público, bem como o pagamento dos juros da dívida externa refinanciada em janeiro, os subsídios dados a setores empresariais e os gastos sociais.

Após um novo recuo da inflação para níveis próximos a 3% a.m. em julho, um novo repique inflacionário (e ainda mais intenso) fez-se notar a partir de então, atingindo 19,6% a.m. em outubro, quando novo congelamento seria colocado em prática, desta vez acompanhado de medidas que visavam melhorar as contas públicas e dar maior flexibilidade ao mercado financeiro, dando início à uma defesa mais determinada do governo às reformas estruturais liberalizantes<sup>159</sup>. Uma série de

---

<sup>157</sup> Essa pressão era resultante da rápida desaceleração das receitas em relação ao lento ritmo de queda nos gastos públicos. A queda na receita estava relacionada à redução no volume arrecadado de impostos sobre as exportações (tanto pela queda dos preços internacionais como pela redução da taxa em virtude da pressão do setor agropecuário) e pela retomada do efeito Oliveira-Tanzi sobre as receitas do governo.

<sup>158</sup> GERCHUNOFF E LLACH (1998: 406) citam, por exemplo, as demandas das províncias por mais fundos e a política de concessão de créditos à moradia implantada pelo governo federal.

<sup>159</sup> Entre as propostas apresentadas estavam modificações no sistema tributário, no sistema de coparticipação federal e no esquema de financiamento da seguridade social, a desregulamentação da taxa de juros, a abertura de um mercado livre de câmbio e a proposta de privatização de parte das ações de algumas empresas estatais, como a companhia telefônica (ENTel), a empresa de aviação (Aerolíneas Argentinas) e a siderúrgica SOMISA.

circunstâncias, no entanto, mostravam que o governo de Alfonsín havia entrado em uma fase de declínio político.

A revolta militar dos “carapintadas” – liderada pelo tenente-coronel Aldo Rico na Semana Santa de 1987 – forçou Alfonsín a acelerar seus planos de pôr fim ao julgamento dos militares, tática que havia sido iniciada quando no final de 1986 foi sancionada a Lei de Ponto Final, que estabelecia um prazo de dois meses para que cessasse a abertura de novos inquéritos contra os militares envolvidos no esquema repressivo da última ditadura militar<sup>160</sup>. Apesar do amplo apoio popular e político à manutenção da ordem democrática, o temor de que os militares voltassem a apelar para medidas no sentido de desequilibrar institucionalmente o país fez com que Alfonsín sancionasse, em junho de 1987, a Lei de Obediência Devida, que inocentava aos militares subordinados tidos como apenas cumpridores de determinações superiores. Essas duas leis geraram fortes reações adversas dos defensores dos direitos humanos, ao mesmo tempo em que não agradavam totalmente os militares, que pleiteavam uma anistia generalizada.

O retorno visível do processo inflacionário contribuiu para agravar o descontentamento na opinião pública e alimentava os conflitos distributivos entre patrões e empregados, que constantemente recorriam a greves gerais. Nesse cenário, foi inevitável a derrota eleitoral do radicalismo nas eleições de 1987: o peronismo obteve 41,5% dos votos, enquanto a UCR obteve 37,3%, o que implicava a perda de maioria do radicalismo também na Câmara de Deputados. O resultado das eleições para governadores seria ainda mais desfavorável a Alfonsín: seus candidatos venceriam apenas na Capital Federal e nas províncias de Córdoba e Rio Negro. Como exceção das províncias de Corrientes e Neuquén, administradas por partidos locais, as demais províncias argentinas estariam sob administração do Partido Justicialista, que havia se reorganizado e fortalecido após as derrotas de 1983 e 1985, quando iniciou-se a ascensão do grupo renovador justicialista liderado por Antonio Cafiero, Juan Manuel de la Sota e Carlos Saul Menem, então governador de La Rioja.

---

<sup>160</sup> Ameaças de insurgências militares ocorriam desde meados de 1985, quando se intensificaram os esforços de detenção e julgamento de militares. A nova onda de abertura de processos contra militares no início de 1987 (um efeito inesperado da decretação da Lei de Ponto Final) deixaria os militares ainda mais insatisfeitos, principalmente aqueles que se consideravam apenas cumpridores de ordens superiores, que se uniriam em torno do grupo militar rebelde “carapintadas”.

O governo de Raúl Alfonsín entraria de vez em franca decadência a partir da derrota eleitoral do radicalismo nas eleições de 1987. O justicialismo e o sindicalismo, fortalecidos, intensificariam a oposição ao governo, bloqueando muitas das iniciativas propostas por Alfonsín ao Congresso e aumentando a frequência das greves gerais. Os militares, por sua vez, manteriam suas reivindicações por anistia, melhora de salários e verbas para o setor, protagonizando já no início de 1988 um novo levante. O desempenho econômico, por sua vez, seria cada vez mais insatisfatório, enquanto o processo inflacionário ganhava cada vez mais força. O ano de 1987 se encerrava com números preocupantes para o país. O crescimento havia sido de apenas 2,6%, enquanto a inflação acumulada de 175% havia sido bastante superior à registrada no ano anterior (82%). As diversas fontes de pressão fiscal haviam elevado o déficit público a 6,5% do PIB<sup>161</sup>. A combinação entre deterioração dos termos de troca e crescimento econômico, por sua vez, reduziu o superávit comercial a apenas US\$ 555 milhões, o que representava uma significativa deterioração do balanço de pagamentos.

Após o congelamento de preços, salários e tarifas realizado em outubro de 1987, a inflação voltaria com intensidade já a partir do janeiro de 1988, quando o fim do congelamento e a desvalorização e liberação da taxa de câmbio fizeram a inflação saltar para 9,0% a.m. (contra 3,4% no mês anterior). Ao mesmo tempo em que a inflação subia, o setor oposicionista no Congresso vetava a maioria das iniciativas do Ministério da Economia no sentido de promover reformas estruturais que melhorassem a situação das contas públicas<sup>162</sup>. O Banco Central passaria a emitir volumes crescentes de moeda de modo a remunerar os encaixes dos bancos privados, instrumento usado para conter a liquidez no mercado resultante das emissões monetárias anteriores. Para agravar ainda mais a situação, em abril o

---

<sup>161</sup> Essa elevação deu-se a despeito das medidas adotadas para cortar os gastos públicos. Segundo cálculos de GERCHUNOFF E LLACH (1998: 407-409), se os níveis de salários dos servidores públicos, aposentadorias e investimentos públicos estivessem no mesmo patamar do início dos anos 80, o déficit público teria atingido 14,6% do PIB em 1987. Em compensação, se fosse retirado do gasto público os gastos com as empresas estatais e com subsídios à iniciativa privada, o déficit poderia ter sido de apenas 3% do PIB.

<sup>162</sup> Entre as poucas medidas aprovadas estava o alinhamento dos preços dos combustíveis praticado no mercado interno às flutuações dos preços internacionais e limitações nos regimes de promoção industrial. Entre as medidas vetadas pela oposição estavam as privatizações de 40% da companhia telefônica (ENTel) e da empresa de aviação Aerolíneas Argentinas e a participação de empresas privadas na exploração de petróleo. É interessante notar que poucos anos depois essas medidas (e outras mais profundas) foram adotadas pelo partido então opositor. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 412) e CASAS (1993: 110-111).

governo não conseguiu manter o cronograma de pagamentos da dívida externa, entrando em moratória não declarada.

Diante da iminência de um processo hiperinflacionário, com a inflação atingindo 27,6% a.m. em agosto de 1988, seria adotado nesse mês um novo plano econômico: o Plano Primavera. Nesse novo plano econômico heterodoxo, o governo substituiria o congelamento de preços, salários e câmbio por um acordo com industriais e comerciantes que estabelecia um cronograma desindexatório em troca de reduções no Imposto sobre Valor Agregado (IVA). Como objetivo de gerar resultados positivos sobre as contas públicas, o governo refinanciava compulsoriamente a dívida interna com o setor financeiro privado e passava a adquirir uma nova fonte de renda: o diferencial entre o valor em que adquiria divisas dos exportadores de produtos tradicionais (pelo câmbio oficial, cuja evolução seria pré-anunciada) e o valor em que esta divisa era vendida aos importadores no mercado de câmbio financeiro. O Tesouro dos Estados Unidos e o Banco Mundial apoiaram o plano, concedendo um crédito inicial de US\$ 500 milhões e um segundo de US\$ 1,25 bilhão, a despeito do fato de que os bancos comerciais norte-americanos não recebiam pagamento de juros desde abril de 1988 (CASAS, 1993: 111).

O Plano Primavera conseguiria reduzir a inflação a 5,7% a.m. em novembro. No entanto, a exemplo do que havia ocorrido quando da implantação da “tablita” por Martínez de Hoz em 1979, a diferença nos ritmos de queda da inflação, das taxas de juros e da desvalorização cambial provocou uma nova onda de influxo de capitais estrangeiros atraídos pela elevada taxa de juros real, enquanto o câmbio iniciava um processo de valorização do austral que, se não comprometeu o resultado da balança comercial em 1988 (dada a recuperação dos termos de troca), contribuiu para que crescessem as incertezas ao longo do tempo quanto à sustentabilidade do sistema. De fato, a recuperação do saldo da balança comercial (superávit de US\$ 3,6 bilhões) e a entrada de capitais estrangeiros permitiram uma recuperação do nível de reservas, que saltou de US\$ 3,0 bilhões em 1987 para US\$ 5,0 bilhões ao final de 1988. Já o produto, em um ambiente com taxas de juros cada vez mais elevadas pela elevação dos depósitos compulsórios, recuaria 1,9%.

O ambiente de incerteza, no entanto, começaria a formar-se antes do final de 1988, quando Carlos Saul Menem – com seu discurso *caudillesco* e populista que



desagradava aos investidores estrangeiros – venceu Antonio Cafiero na eleição interna do Partido Justicialista e anunciou sua candidatura à presidência<sup>163</sup>. Além disso, desde o final de 1988 o país teve que conviver com uma crise energética causada por uma grande seca e pela queda dos investimentos no setor durante toda a década de 80, o que contribuía para aumentar a insatisfação popular e comprometer as projeções de crescimento econômico. Mas o golpe fatal ao Plano Primavera e ao governo de Raúl Alfonsín aconteceria no final de janeiro de 1989, quando divulgou-se a notícia de que o FMI e o Banco Mundial interromperiam os desembolsos à Argentina devido ao descumprimento das metas estabelecidas. Seria dada a largada, então, para uma corrida ao dólar que levou o Banco Central a perder US\$ 900 milhões em reservas em poucos dias, até que se decidiu por abandonar o sistema de câmbio fixo em 6 de fevereiro. A livre cotação do dólar, a retenção de divisas por parte dos exportadores e o crescente ritmo de emissão monetária para financiar o Estado em um momento em que era impossível obter créditos estrangeiros e os agentes internos se desprendiam rapidamente da moeda nacional (e de títulos ligados à ela) levaram a taxa de câmbio (e, conseqüentemente, a inflação) a patamares explosivos, característicos de um processo de hiperinflação. Em março, quando Sourrouille e sua equipe deixariam o Ministério da Economia, a inflação mensal era da ordem de 17%. Até o fim do governo de Alfonsín, outros dois ministros passariam pela pasta (J.C. Pugliese e Jesus Rodriguez) sem, no entanto, conseguirem frear o processo hiperinflacionário: em abril a inflação havia praticamente dobrado para 33,4% a.m., mais que dobrando em maio (78,5% a.m.)<sup>164</sup>, saltando para 115% a.m. em junho e atingindo a surpreendente marca de 196,6% a.m. em julho de 1989.

---

<sup>163</sup> “En muchos aspectos, Cafiero y los renovadores habían remodelado el peronismo a imagen y semejanza del alfonsinismo: estricto respeto a la institucionalidad republicana, propuestas modernas y democráticas, elaboradas por sectores de intelectuales, distanciamiento de las grandes corporaciones y establecimiento de acuerdos mínimos con el gobierno para asegurar el tránsito ordenado entre una presidencia y otra. Quizás eso los perjudicó frente al candidato rival dentro del peronismo: el gobernador de La Rioja, Carlos Menem, también enrolado en la ‘renovación’ pero cultor de un estilo político mucho más tradicional. Menem demostró una notable capacidad para reunir en torno suyo todos los segmentos del peronismo, desde los dirigentes sindicales, rechazados por Cafiero, hasta antiguos militantes de la extrema derecha o la extrema izquierda de los años setenta, junto con todo tipo de caudillos o dirigentes locales desplazados por los renovadores.” (ROMERO, 2001: 265-266).

<sup>164</sup> “En vísperas de las elecciones, la inflación elevada ya se ha convertido en *hiperinflación*; no hay precios, salvo en dólares, se corta la cadena económica y aparece el desabastecimiento. Es tan

Em 14 de maio foram realizadas as eleições para presidente e deputados. Carlos Menem venceu com 47,5% dos votos (contra 36,4% do candidato radical Eduardo Angeloz), enquanto o Partido Justicialista garantia sua vitória também nas eleições legislativas, obtendo 42,3% dos votos, contra 30% da UCR. A ocorrência das eleições em uma data tão longínqua à da posse – 10 de dezembro – contribuiria para desestabilizar ainda mais o crítico quadro econômico e social do país:

La sucesión de otros dos ministros de Economía fue inútil, porque el pequeño capital de credibilidad con que comenzaban se diluía enseguida en una situación que se había vuelto prácticamente inmanejable y de la que era imposible salir con las medidas parciales y casi improvisadas que se ensayaban. El medio año que todavía debía transcurrir hasta la fecha fijada para el recambio de presidentes se abría como un abismo en el que el peligro de un recrudecimiento de la hiperinflación podía prologar un nuevo ataque a las instituciones políticas nacidas en 1983. (GERCHUNOFF E LLACH, 1998: 419)

De fato, diante do total descontrole inflacionário, do descontentamento popular refletido nas ondas de saques a estabelecimentos comerciais ocorridas no final de maio<sup>165</sup> e contando com uma oposição ainda mais severa do Congresso, Alfonsín optou por antecipar a entrega da presidência a seu sucessor. Apesar da negativa inicial do presidente eleito Carlos Menem em antecipar a sua posse, esta acabaria ocorrendo em 8 de julho de 1989. Acabava de forma calamitosa o governo que tinha sido eleito como símbolo da esperança democrática em 1983.

### **3.2. DETERMINANTES PARA O INSATISFATÓRIO DESEMPENHO ECONÔMICO ARGENTINO NO PERÍODO 1983-1989**

Nessa seção serão abordados os fatores que teriam sido determinantes para se entender a retração da economia argentina no período 1983-1989. Esses fatores seriam: os diversos choques externos, a persistência de um ambiente de conflitividade social e política no interior da sociedade argentina, os equívocos

---

rápida la desvalorización que mucha gente convierte su sueldo en mercaderías el mismo día de cobrarlo, y acumula fideos o polenta.” (ROMERO, 2000: 246).

<sup>165</sup> Esses incidentes concentraram-se nas cidades de Córdoba, Buenos Aires, Mendoza e Rosário, onde foram assaltados 18 estabelecimentos comerciais. Diante do descontrole que tomou conta dessas cidades, inclusive com o registro de atentados com bombas, o governo decretou estado de sítio. A repressão a novos incidentes resultaria em seis mortes e centenas de pessoas detidas. Cf. Romero (2000: 246).

cometidos na gestão macroeconômica e a demora na realização das reformas estruturais.

### 3.2.1. Choques Externos

A exemplo do ocorrido no período 1973-1982, a Argentina teve que enfrentar fortes adversidades de origem externa que, agravadas pelos problemas internos, comprometeriam significativamente o desempenho econômico do país. Dentre estas, duas merecem destaque pelos seus efeitos negativos para o país: a forte queda nos preços das *commodities* (especialmente no período 1986-1987) e, principalmente, a crise da dívida externa.

A importância de se levar em consideração o cenário internacional para se entender o desempenho econômico argentino no período 1983-1989 é destacada, entre outros, por GERCHUNOFF e LLACH (1998: 385):

Un análisis de la política económica del gobierno de Alfonsín no puede ignorar el contexto internacional en que se formuló, caracterizado en América Latina por la crisis de la deuda y sus secuelas. Nunca antes un evento esencialmente latinoamericano había afectado tanto a la Argentina. Es que hasta el último cuarto del siglo XX, los problemas económicos del país habían tenido más de nacional que de continental. (...) Es un hecho que la Argentina tardó en reconocerse como miembro pleno de América Latina, más allá del obvio dato geográfico. Esa resistencia, aún más patente en lo cultural que en lo económico, combinaba un poco de realidad y bastante de pretensión.

De fato, a crise da dívida externa (e seus desdobramentos) é o fator mais citado pelos autores analisados ao comentarem as influências de fatores externos sobre a economia argentina. DAMILL, FANELLI e FRENKEL (1994: 13) mencionam que a maior carga da dívida externa, a deterioração dos termos de troca e o aumento dos juros externos determinariam uma forte queda da renda nacional nos anos oitenta. Esse cenário seria agravado pela reversão no fluxo de capitais internacionais para o país que se deu em decorrência da crise da dívida, situação esta que comprometeria significativamente o instrumental econômico à disposição das autoridades econômicas para controlar o processo inflacionário e incentivar o investimento produtivo mesmo quando os preços das *commodities* começaram a reagir:

(...) la situación a mediados de 1988 resultaba de cierta manera paradójica, pues el contexto macroeconómico se estaba deteriorando rápidamente mientras el sector externo se movía en la dirección opuesta. La explicación de la paradoja es la inexistencia de instrumentos de financiamiento externo que hubieran permitido extender en el tiempo los ajustes a los desequilibrios. En ausencia de tales instrumentos, los desequilibrios externo y fiscal fueron atacados con la devaluación real y el incremento de las tarifas públicas desde fines de 1987, que al inducir sensibles cambios en los precios relativos contribuyeron a la aceleración inflacionaria a través de los mecanismos del régimen de alta inflación.

HOPENHAYN e BARRIOS (2002: 64) descrevem como a elevação das taxas de juros internacionais teriam efeitos negativos sobre o investimento no país, tanto pelo seu efeito sobre a carga da dívida externa (que comprometia a poupança pública) como sobre o patamar interno da taxa de juros:

No puede dejarse de lado que el contexto internacional de los ochenta resultó muy adverso para la inversión productiva en la Argentina. En estos años las altas tasas de interés internacionales hicieron reducir drásticamente la inversión pública al incrementar el peso de la deuda heredada sobre las finanzas del Estado. Además, empujaron las tasas de interés del mercado interno a niveles tan elevados que desalentaban o hacían inviables muchos emprendimientos productivos que, en un contexto normal de liquidez y crédito, hubiesen ofrecido perspectivas de buena rentabilidad.

Uma característica marcante da crise da dívida foi a difícil relação do país com os organismos internacionais. Ainda que se deve reconhecer que em muitos momentos os organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, concederam importantes créditos para o país, em outros sua postura foi determinante para agravar a situação econômica do país. É o que sugere GORANSKY (1986: 131):

Nuestro equipo gobernante reclama ante el FMI credibilidad en la identidad de sus proyectos y, atento a ello, cierta autonomía en su aplicación. A su vez trata de demostrar que la inflexibilidad pone en riesgo la democracia, que permitiría a su entender, lograr los objetivos mediatos, sin dictadura. Por ello frente al condicionante de la deuda externa, se embarca en el acuerdo de Cartagena para promover su tratamiento político. El FMI, cancerbero de los intereses generales del capital financiero internacional, prioriza las cosas de otra manera: primero el objetivo inmediato de cancelar la deuda, que es lo prioritario de los intereses que defiende. Objetivo que tenía hace años la misma calidad, pero no la trascendencia y gravitación de ahora. Ese es el punto de conflicto entre nuestra tecnocracia y la del FMI; en el resto hay acuerdo. Y en tanto el gobierno sigue negociando, sigue pagando.

As dificuldades criadas pela postura dos organismos internacionais no que se refere às sugestões de política econômica também são retratadas por PORTANTIERO (2003: 28):

A escala mundial, a su vez, el capitalismo entraba en una etapa de mutación de su carácter predominante – la fase de la globalización financiera – y por iniciativa de los organismos multinacionales de crédito se proponían para los países periféricos las políticas neoliberales emblemática en el llamado “Consenso de Washington”, que desarmarían aún más a estas debilitadas sociedades. La carga iba a resultar demasiado pesada para un partido tradicional como el radical, pese a toda la novedad y audacia que implicaba el liderazgo de Raúl Alfonsín.

A atuação danosa dos organismos internacionais, no entanto, não se deu apenas na sugestão de políticas econômicas recessivas ao país. A postura intransigente desses organismos, ao cortar os créditos acordados com as autoridades argentinas, teve efeito determinante para o fracasso do Plano Primavera e atuaria como o estopim para o descontrole hiperinflacionário que se veria em 1989:

A la presión de los mercados se agregó el hecho de que en medio del desorden los mismos organismos internacionales modificaron radicalmente su posición. A comienzos de 1989 el Banco Mundial negó el desembolso de un tramo de crédito ya comprometido con el país. Esta señal agregó mayor presión a las delicadas cuentas externas y fiscales de la Argentina. Los mercados y su influencia mediática externa e interna generaron movimientos especulativos cambiarios contra la moneda nacional que se transmitieron a los precios y terminaron detonando la hiperinflación, que estalló en el primer semestre del año. (HOPENHAYN e BARRIOS, 2002: 58).

MUCHNIK (1998: 28), ao comentar sobre o fracasso do Plano Primavera, também menciona o papel fundamental das dificuldades encontradas pelo país na questão da dívida externa junto aos organismos internacionais e aos credores privados:

Las agotadoras negociaciones por estos préstamos, vitales para el Plan Primavera, encontrarían tres escollos insalvables. En primer lugar, la renuncia de James Baker, secretario del tesoro de los Estados Unidos, privó al gobierno de un “simpatizante” clave. Con los bancos privados se habían cortado los puentes por falta de cumplimiento. Y en el caso del FMI, la desconfianza y la falta de vigor político del radicalismo hicieron imposible que los créditos llegaran.

Esta citação deixa transparecer a percepção que MUCHNIK (1998) tem de que, apesar do ambiente internacional ter sido adverso, esse fator na verdade

atuava mais como um agravante dos diversos problemas gerados por fatores internos:

Del mismo modo que el peronismo de los setenta fue condicionado internacionalmente por la crisis del petróleo, el radicalismo de los ochenta sufrió las discriminaciones y las intolerancias de los organismos financieros y los banqueros privados, tras la crisis de la deuda externa. Pero ese cerco mundial no justifica las ineptitudes de la dirigencia argentina, de una burguesía despistada que no veía más allá de sus narices, sólo le importaba los movimientos en su "quinta", no el campo extenso de las relaciones transnacionales. (MUCHNIK, 1998: 24).

Esse ponto de vista é corroborado por HOPENHAYN e BARRIOS (2002), que atribuem a problemas internos o diferencial no desempenho argentino em relação aos outros países latino-americanos sujeitos aos mesmos condicionantes internacionais:

El primer gobierno de la restauración democrática asumió cuando ya la crisis de la deuda había estallado, en los comienzos de la *década perdida*. Y en condiciones – las *ruinas minadas* -- que, junto con sus indecisiones y errores políticos y de gestión, hicieron que la Argentina mostrara, en este ambiente generalmente desfavorable, un desempeño económico aún más negativo que el del promedio de América Latina. Es decir, parece evidente que a los malos contextos internacionales se agregaron causas y condicionantes endógenas para provocar un peor desempeño económico argentino. (HOPENHAYN e BARRIOS, 2002: 61-62).

Além da crise da dívida, que custava ao país a remessa de importante montante de divisas ao exterior, o balanço de pagamentos argentino também seria afetado pelo comportamento desfavorável do preço das *commodities* no mercado internacional, processo iniciado em 1982 e cujo mínimo seria atingido nos anos de 1986 e 1987:

La presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) heredó una economía con una gigantesca deuda externa, seriamente dañada y con profundos desequilibrios macroeconómicos que se reflejaban en una tasa de inflación anual superior al 300%. Para colmo, las autoridades constitucionales iniciaron su gestión prácticamente en el mismo momento que estallaba la crisis de la deuda externa latinoamericana. Hacia la misma época, se produjo un deterioro de los términos de intercambio de los productos agropecuarios exportados por la Argentina. (FERRER, 1998: 85).

No que se refere ao comportamento dos termos de troca, a análise de DAMILL, FANELLI e FRENKEL (1994: 13) mostra como este afetaria negativamente as possibilidades de desenvolvimento econômico do país:

Aunque las autoridades económicas intentaron mejorar el desempeño de las exportaciones a través de una elevación del tipo de cambio real – la tabla muestra que en promedio el tipo de cambio real fue mucho más alto que en el período previo a la crisis de la deuda – los efectos benéficos de este incremento fueron parcialmente compensados por el deterioro en los términos de intercambio. La falta de éxito por el lado de las exportaciones determinó que un mayor superávit sólo pudiera ser logrado al costo de un menor nivel de importaciones. Debido al alto contenido importado de los gastos en bienes de capital la limitación en la capacidad impuso una severa restricción a la inversión. (...). La escasez de divisas se convirtió en una restricción operativa sobre la capacidad de crecimiento de la economía.

### **3.2.2. A Conflitividade Social e Política**

Ainda que com menor intensidade do que na década de setenta, a sociedade argentina esteve envolvida em uma série de conflitos internos que comprometeram a estabilidade política e institucional necessária para que o desenvolvimento argentino se desse de maneira satisfatória. O fato do Estado estar novamente sujeito às regras democráticas tornou este mais suscetível a este tipo de pressão (por ter limitado seu instrumental repressivo), traria de volta ao cenário velhos conflitos políticos e corporativos que haviam sido abafados pela repressão militar do período anterior, envolvendo a corporação militar, a oposição peronista e os sindicalistas, conflitos esses que se somavam aos conflitos distributivos entre patrões e empregados. A atuação modernizadora do Estado em certas áreas, como a proposta da Lei do Divórcio, também custaria ao governo Alfonsín um enfrentamento com a Igreja. Todos esses conflitos atuariam conjuntamente para enfraquecer politicamente o Estado argentino e foram de alguma maneira determinantes para minar os esforços do governo em administrar satisfatoriamente o complexo quadro econômico herdado.

Na literatura sobre a história econômica, política e social da Argentina contemporânea podem ser facilmente encontradas evidências que sustentem a visão de como a instabilidade político-institucional do país foi danosa para seu desenvolvimento econômico. PORTANTIERO (2003: 27) e CANITROT e SIGAL (1994: 96), por exemplo, apontam que a crise econômica da década de oitenta,

desde o final da gestão militar, foi reflexo de uma crise do Estado resultante de problemas políticos:

This chapter argues that the Argentine crisis of the 1980s was a state crisis, or, more explicitly, a political and economic crisis with the state at its center. This viewpoint excludes alternative explanations attributing the crisis to the microeconomic inefficiency of markets closed to foreign competition and subject to heavy government intervention. This is not to deny that gross distortions in the market may have contributed to the political and economic crisis, in particular through their effect on fiscal accounts. A crisis of state, however, is above all a political phenomenon. (CANITROT e SIGAL, 1994: 96).

VIANA (1992: 93), por sua vez, afirma que “As crises sucessivas minaram de forma irreparável a autoridade do governo Alfonsín e dos radicais”. Adiante, o autor deixa mais nítido quais seriam os focos geradores dessa crise:

Alfonsín consumiu seu governo tentando sanar o interminável conflito entre a sociedade civil e o setor militar, e procurando um ponto de equilíbrio entre o projeto modernizador dos radicais e a arcaica organização econômica e política argentina. Ele foi duramente combatido pelos peronistas, pelos industriais e pelos latifundiários da Sociedade Rural Argentina. (VIANA, 1992: 103).

FERRER (1998: 87) adiciona o problema das tensões políticas ao do cenário internacional adverso para justificar as dificuldades enfrentadas no gerenciamento do processo inflacionário e o insatisfatório desempenho econômico argentino nos anos oitenta:

En este contexto internacional, las autoridades constitucionales en la Argentina tropezaron con graves dificultades. El primer y mayor desafío era la imperiosa necesidad del restablecimiento de las instituciones de la democracia y la reparación de los agravios a los derechos humanos. El éxito en estos terrenos no fue acompañado por la formación de condiciones sociopolíticas necesarias para resolver la crisis y poner al país nuevamente en marcha en el sendero del *éxito*. En definitiva, las tensiones políticas de la transición democrática de 1989 culminaron en un desborde inflacionario.

Os efeitos econômicos dessa instabilidade também são facilmente encontráveis. O Plano Austral, a despeito de suas boas intenções, seria uma das vítimas dessa instabilidade, de acordo com MUCHNIK (1998: 153):

El Plan Austral no fue un “ajuste salvaje” (no era “ortodoxo” como en el pasado ni a “toda marcha” como lo propuso Cavallo en la década siguiente). Tenía un ritmo gradualista, que contemplaba los serios condicionamientos externos (la



deuda externa, la ausencia de liquidez internacional tras la poderosa crisis de la deuda mundial) y no quería sacrificar el mercado interno en aras de los compromisos financieros. Sourrouille no tuvo suerte política: ya estaban en el candelerero la presión de los militares, los sindicatos habían perdido la paciencia y los empresarios se miraban el ombligo porque ya habían captado las debilidades del gobierno Alfonsín.

A mesma percepção está presente na análise de FLICHMAN (1990: 28):

Even more uncertain was the ultimate impact of the Plan Austral on the development prospects of the Argentine economy. This was closely linked to the question of the ability of the government to maintain in a consistent and sustained manner the basic approach that inspired the Plan. There was little doubt that the enterprise faced formidable obstacles, both internal and external. The existence of democratic legitimacy had created previously unknown possibilities for economic policy, but in turn democratic procedures generated complexities and constraints that could severely limit the capacity of the state to implement policy.

GERCHUNOFF e LLACH (1998: 419) atribuem ao comportamento depredatório dos diferentes setores da sociedade argentina a aceleração no processo de deterioração do quadro econômico do país e que resultaria no colapso de meados de 1989:

Con la economía funcionando ya en un régimen hiperinflacionario, cada sector ideaba estrategias defensivas que terminaban agravando la situación general: los trabajadores exigían pagos adelantados de sus remuneraciones y aumentos excepcionales que moderaron algo la caída del salario real; los empresarios se cubrían aumentando sus precios preventivamente o acumulando inventarios; los exportadores retenían sus mercaderías como reserva de valor, lo cual hacía escasear aún más los dólares; la especulación en general se financiaba en parte con el diferimiento de las obligaciones impositivas y provisionales y hasta con la postergación de los pagos de los servicios públicos, agravando aún más la situación fiscal.

Como será visto no restante do capítulo, não se pode atribuir apenas aos conflitos sociais a causa do fracasso da gestão econômica do governo Alfonsín. A título de ilustração, podemos mencionar a observação feita por MUCHNIK (1998: 25-26):

Los radicales siempre han buscado atenuantes para sus derrotas. En el gobierno del presidente Illia, por ejemplo, la conspiración de los laboratorios. Y, con Alfonsín, la conjura de los banqueros. Algo hubo, pero ni los banqueros ni los laboratorios fueron la causa fundamental, excluyente, definitiva de los derrumbes. (...). Uno de los elementos que atizaba la inflación era la constante emisión monetaria que se había estirado hasta un colosal 1700% anual.

A seguir será explorado com um pouco mais de detalhes como cada um dos diferentes conflitos no interior da sociedade argentina contribuíram para travar o processo de desenvolvimento econômico do país no período 1983-1989.

### **3.2.2.1. O Conflito Com os Militares**

A decisão do presidente Alfonsín em cumprir seu compromisso de atender às demandas populares pela condenação dos militares envolvidos com atos criminosos durante o regime militar acabaria deixando o Estado no centro da disputa entre parte significativa da sociedade argentina e a corporação militar. A necessidade de se satisfazer essa demanda era ainda mais premente dada a forma como se deu o processo de retorno à ordem democrática:

Alfonsín asumió en medio de un optimismo esperanzado sobre las consecuencias que acarrearía la instalación de la vida democrática en la sociedad argentina. (...). Sin embargo, el nuevo gobierno llegaba al poder no como producto de un proceso de acuerdos entre los políticos y los militares que los precedieron para garantizar la transición a la democracia, sino después de la ominosa derrota en la guerra de Malvinas que puso en fuga a los militares y les quitó la posibilidad de negociar su retirada ordenada. La contracara de la situación era la propia debilidad del frente político, que tampoco había logrado acuerdos sustanciales sobre las formas de gobernabilidad, sobre el modo de encarar las terribles consecuencias de la violación de los derechos humanos durante el régimen militar y la misma resolución de la difícil situación económica que, entre otros graves problemas, arrastraba una gran deuda externa. (LOBATO e SURIANO, 2000: 537-538).

Ciente dessa difícil realidade política, a condenação dos militares estaria no centro da estratégia de governo do presidente, como relata VIANA (1992: 104):

Na concepção de Alfonsín, o centro do problema argentino era de natureza política. A velha oligarquia de base militar cederia lugar à oligarquia financeira e esta, sem força nas urnas, não teria qualquer condição de sobrevivência num regime aberto, onde o braço militar estivesse sob controle. Ele ia adiante: acreditava que ao congelar preços e salários, e progressivamente dar impulso a uma reforma monetária, abriria caminho, de forma natural, para uma retomada da economia e o retorno dos investimentos externos.

A existência dessa percepção por parte do presidente também está clara para SEBRELI (2003: 408):

Alfonsín tuvo bien claro, ése tal vez haya sido su mayor mérito, que era imposible realizar la democracia – y aun terminar su gobierno – si no conseguía subordinar las Fuerzas Armadas a la sociedad civil, desactivarlas como factor de poder político. (...). Los militares no aceptaron las nuevas reglas del juego, reaccionaron con espíritu de cuerpo, reivindicaron la llamada “guerra sucia”, se negaron a la autocrítica y a la depuración de sus propias filas.

A tarefa de subordinar totalmente a classe militar ao Estado, no entanto, não era fácil, pois nessa época os militares ainda contavam com uma importante capacidade de mobilização e a possibilidade de seu retorno ao poder – a despeito de sua impopularidade e da divisão no interior da própria corporação – não poderia ser totalmente descartada:

O que a experiência de Alfonsín parece demonstrar nada aconselha à conclusão de que os militares perderam força e que a profissionalização tornou-se uma tendência irreversível. Pelo contrário: as rebeliões serviram para aprofundar ainda mais as divisões do Exército argentino e revelaram que os *carapintadas*, Aldo Rico e Seineldín à frente, apesar de terem passado à reserva, são uma força de inquestionável influência. Os militares liberais (leia-se a casta burocrática) e os militares de convicção profissionalizante e legalista formam um grupo minoritário, sem grande influência sobre a tropa formada por jovens oficiais que participaram da repressão e que combateram nas Malvinas. Detalhe relevante: os três grupos brigam pela hegemonia, mas se unem quando o tema é o reconhecimento pela sociedade de que as Forças Armadas travaram, e venceram, uma guerra justa contra a subversão marxista. E marcham juntos também em dois frentes definitivos: a recuperação dos soldados e das polpudas verbas orçamentárias perdidas na época de Alfonsín. (VIANA, 1992: 95-96).

As soluções propostas pelo presidente para reduzir o grau de insatisfação da corporação militar – a decretação da Lei de Ponto Final e da Lei de Obediência Devida –, no entanto, não seriam suficientes para acalmar totalmente os militares e teve como efeito indesejado (porém previsível) de contribuir para a desilusão da opinião pública quanto às virtudes do presidente Alfonsín. SEBRELI (2003: 412), entretanto, considera as medidas válidas, dado o grau de instabilidade provocado pelos militares e a necessidade que existia de que este foco de conflitos fosse controlado:

Si el enjuiciamiento a las juntas militares fue imprescindible para la democratización, en cambio las leyes de obediencia debida y punto final de Alfonsín y aun los indultos de Menem, son materia opinable. Las duras críticas a estas medidas proceden de quienes confunden política con ética y anteponen el valor de justicia reparadora olvidando que muchas veces los procedimientos utilizados para satisfacerla pueden hacer peligrar el logro del fin buscado. La justificación de estas medidas parte, en cambio, de quienes priorizan el realismo

político y evalúan que, aunque éstas eran objetables desde la perspectiva de la pura justicia, se proponían terminar con el malestar en las Fuerzas Armadas y desalentar la insubordinación.

ROMERO (2000: 21) enfatiza os efeitos que as medidas tiveram sobre o conjunto da sociedade, que o autor considera como a decretação do fim da “primavera dos povos” que unia Estado e população até então:

Allí [en la Semana Santa de 1987] se rompió la ilusión ciudadana. Quienes se negaban a aceptar que la realidad era tal cual, echaron culpas, naturalmente al gobierno, que claudicaba ante los enemigos del pueblo. El fin de esta “primavera de los pueblos”, efímera como todas, dejó lugar a una relación más normal, menos apasionada, de la sociedad y sus actores con sus gobernantes. Fue el comienzo de un desapego que se convirtió a la larga en apatía – salvo en el breve entusiasmo mesiánico despertado por Menem en 1989 – y en el último tramo en descontento y furia.

Essa breve discussão nos permite concluir que a conflitividade envolvendo parcela importante da sociedade argentina, a corporação militar e o Estado acabaria quitando do Estado muito de sua força inicial, o que aceleraria a percepção de descontentamento com a gestão do presidente Alfonsín e o desproveria do apoio necessário para impulsionar as medidas que julgava necessárias.

### **3.2.2.2. O Conflito Com os Sindicalistas**

Outro conflito importante no período deu-se entre o Estado e os sindicalistas. Mais do que a luta pela melhoria dos salários dos trabalhadores, este conflito teve um elevado componente político. Isso porque os sindicalistas condenaram fortemente a iniciativa do presidente, logo no início de seu governo, em promover a democratização da estrutura sindical. Outro fator determinante a alimentar o conflito estava na ligação histórica do sindicalismo com o peronismo, partido que, como se verá adiante, adotaria uma forte postura oposicionista à gestão do presidente Alfonsín.

No entender de BONETTO e PIÑERO (2000: 53), a iniciativa do governo em reduzir o poder dos sindicalistas respondia ao diagnóstico que o presidente Alfonsín tinha dos empecilhos que poderiam ser criados por um poder sindical fortalecido:

En el período de transición democrática, el sindicalismo sufrió los embates de una política gubernamental que lo consideraba un fuerte obstáculo para la consolidación democrática, por excesos de demanda y movilización, y concentró sus energías para desestructurar su capacidad de respuesta y fragmentarlo. Se intentaba recortar el poder sindical, al mismo tiempo que debilitar la oposición peronista. Este fue el escenario de las llamadas leyes de “democratización sindical” cuyos intentos de reformas más importantes fracasaron.

De fato, como pode ser constatado pela avaliação de VIANA (1992: 104), o fracasso do governo em aprovar a reforma sindical deixaria não só este refém dos sindicalistas como comprometeria as reformas estruturais necessárias para incentivar o investimento produtivo no país:

É inegável que Alfonsín manteve o comando das iniciativas por longos dezesseis meses. Mas não conseguiu romper o ciclo vicioso da dívida, da estagnação e da especulação financeira. E o que é pior: não conseguiu transformar em fatos concretos as suas propostas de reforma sindical, permanecendo assim prisioneiro da CGT peronista. Se os levantes militares frearam a modernização do Exército e impediram o governo de levar até o fim o julgamento da “guerra suja”, as greves gerais trituraram as ambições de modernidade econômica.

A não aprovação da reforma sindical também é lamentada por CASAS (1993: 75), que chega a considerar esse fato como uma “desgraça para a Argentina”:

Para a sorte dos líderes [sindicais], mas para a desgraça da Argentina, o projeto não passou no Senado por um voto. O fracasso paralisou Alfonsín no ataque a esta parte do pacto [militar sindical], que, em retribuição, o atacaria com agressividade crescente através de greves gerais que lembravam aquelas que facilitaram a queda de outro presidente radical: Arturo Illia.

Para SEBRELI (2003: 414), a derrota do governo nesse tema representava o fracasso em uma das poucas iniciativas de combate à burocracia no país impulsionadas por Alfonsín. Note-se que o autor atribui o fracasso à oposição política, liderada pelos peronistas:

Era esperable de Alfonsín, quien había denunciado el pacto “sindical militar”, la propuesta de terminar con la organización autoritaria del sindicalismo, forjada en la época peronista y que ninguno de los posteriores gobiernos antiperonistas había querido o podido modificar: el régimen de organización verticalista con sindicato único, obligatorio y sujeto a la habilitación del Estado, inexistente en las sociedades democráticas. (...). Los senadores peronistas, desarrollistas y de partidos provinciales impidieron la sanción de la reforma sindical; Alfonsín fue incapaz de dar una batalla a fondo contra la burocracia y en lo poco que intentó fue derrotado. (SEBRELI, 2003: 414).

A relação com os sindicatos era fundamental para uma condução satisfatória da economia argentina, como demonstra a preocupação de GORANSKY (1986: 132) sobre a implantação das reformas estruturais envolvidas no Plano Austral:

El equipo de tecnócratas se propuso con el Plan Austral crear las bases de lanzamiento de su proyecto de modernización capitalista en el marco de la dependencia. La estabilización perseguida no era sólo económica, sino política y social. Para ello necesitaban y necesitan con más fuerza aún, con la segunda fase del Austral, doblegar al movimiento obrero y/o aislarlo de otras capas sociales. Dificultar la unidad de la izquierda, comprometer la dirigencia política del peronismo proclive a la claudicación y acallar las voces disidentes en sus propias filas.

Fortalecidos pela vitória contra a iniciativa do governo de intervir na estrutura armada pelos velhos sindicalistas, estes se mostrariam cada vez mais ativos contra o governo. Em 1987 o presidente tentaria mudar sua postura em relação aos sindicalistas, nomeando para o cargo de ministro do trabalho o sindicalista Carlos Alderete. A concessão aos sindicalistas, no entanto, mostrar-se-ia um equívoco, como opina CASAS (1993: 75), utilizando-se de uma constatação do próprio presidente Alfonsín:

“A manobra não deu certo”, reconheceu-me Alfonsín (...). Sua intenção era dividir o sindicalismo peronista atraindo uma facção para o governo. Isso não ocorreu, os aguerridos, veteranos e vitalícios chefes sindicais seguiram monoliticamente unidos na oposição. Foi um estrondoso fracasso, como qualquer pessoa medianamente informada podia prever, que apressou o fim do Plano Austral e preparou o caminho para o desastre eleitoral de 6 de setembro de 1987 (...).

Tampouco LOBATO e SURIANO (2000: 541) encontraram algum benefício a médio e longo prazos na concessão feita aos sindicalistas:

(...) la frontal y casi salvaje oposición sindical, ahora reunificada, que llevó adelante trece huelgas generales contra el gobierno de Alfonsín, complicó la política laboral gubernamental que desde la caída de Mucci había cambiado varias veces de ministro y de rumbo. El más notable fue, en mayo de 1987, el nombramiento como ministro de Trabajo de Carlos Alderete (...). Con esta medida y la sanción de un paquete de leyes favorables a la dirigencia sindical, el gobierno pretendía una tregua social pero la división del movimiento obrero frustró estas expectativas. Si bien la maniobra gubernamental frenó los paros circunstancialmente, la experiencia sólo duró unos meses y la política sindical gubernamental no encontró su camino.

GERCHUNOFF e LLACH (1998: 415-416) enfatizam os efeitos econômicos danosos da opção tomada por Alfonsín:

El breve romance entre el oficialismo y el sindicalismo había dejado como vástago una legislación laboral que impedía toda influencia del gobierno en la determinación de salarios, exceptuando obviamente los del sector público.

SEBRELI (2003: 415) também critica o acordo, mencionando seus efeitos danosos não apenas no aspecto econômico, mas também políticos da divisão ainda maior no interior do sindicalismo:

Poco beneficio le aportaron a Alfonsín las concesiones a los sindicalistas, éstos siguieron siendo sus implacables enemigos, como lo muestran los trece paros generales. En cambio, provocaron el desencanto de los sectores obreros – Mesa de Enlace Gremial y Grupo de los 15 – que competían con la burocracia cegetista y habían orientado sus expectativas en la renovación alfonsinista.

Sintetizando, vimos que a postura conflitiva do Estado com o poder estabelecido dos grandes sindicalistas não só não permitiu ao Estado modernizar a estrutura produtiva do país como gerou mais uma fonte de instabilidade econômica e política, reflexo das constantes mobilizações contra o governo e dos efeitos econômicos da satisfação das demandas dos sindicalistas quando da mudança de orientação da conduta do governo Alfonsín frente a este setor. Concessões estas que pressionaram os gastos fiscais (ingredientes para se entender o agravamento da espiral inflacionária) e servem com uma das justificativas para a pouca disposição do setor privado em investir no país.

### **3.2.2.3. Os Conflitos Distributivos e a Postura dos Empresários**

Os conflitos distributivos foram acirrados durante a presidência de Alfonsín. Os trabalhadores, por um lado, tinham exageradas expectativas com o retorno da ordem democrática e gozavam de liberdade para exercer seu direito ao protesto. Os empresários, por sua vez, estavam condicionados a uma nova cultura empresarial, menos propensa ao investimento produtivo e mais orientada aos ganhos especulativos. Além disso, a nítida preferência do governo pelas políticas protecionistas acabaria por elevar as demandas do setor junto ao setor público. O

fator mais importante para alimentar os conflitos corporativos seria, no entanto, o agravamento do processo inflacionário e o constante apelo das autoridades econômicas ao mecanismo de congelamento de preços.

Como visto no tópico anterior, os sindicalistas adotaram uma postura de confronto com o Estado durante o governo de Alfonsín, postura essa atribuível não apenas às demandas salariais mas também a fatores políticos. A postura dos empresários, por sua vez, é retratada na maioria das vezes como passiva e extremamente dependente das medidas de incentivo dadas pelo Estado, o que tampouco garantiu um impulso ao investimento em escala minimamente aceitável para permitir que a economia argentina se expandisse no período. O Estado, portanto, foi refém tanto dos trabalhadores como dos empresários. Esse diagnóstico pode ser extraído, por exemplo, da observação de MUCHNIK (1998: 150):

Los empresarios solo querían ser receptores y, al mismo tiempo, beneficiarios de un programa económico con el cual no se comprometían. Además, el intento fallido del radicalismo por democratizar las estructuras sindicales (rechazo a la Ley Mucci) lo obligaron no sólo a negociar con los perennes dirigentes sino a mostrar los primeros signos de flaqueza. Para los empresarios ésta era una señal: la amenaza sindical-peronista no estaba desactivada.

MUCHNIK (1998) volta a criticar o comportamento dos empresários argentinos em outra parte de seu trabalho, onde menciona a falta de formação de um consenso no interior da burguesia sobre uma estratégia de desenvolvimento argentino que permitisse conciliar as necessidades de se proteger o parque produtivo nacional e de incentivar os ganhos de produtividade através da competição:

A pesar de los esfuerzos del período radical 1983-1989, en el que se verificó el último intento fallido por recuperar la soberanía nacional, no ha surgido en el país un acuerdo entre dirigentes, una acción monolítica de la burguesía que posibilitara consolidar una posición intermedia entre el proteccionismo y la apertura indiscriminada. En la Argentina no hubo términos medios ni voluntad de consensuar y repartir los costos equilibradamente, para una transformación necesaria. En otros rincones del mundo se ha logrado este consenso. Los líderes, en estas naciones, suelen ser pragmáticos: si los apremios económicos imponen la necesidad de proteger la industria, se protege. Si el Estado debe intervenir, lo hace. Y nadie acusa al otro de nada. En la Argentina hemos saltado de un estado político de fundamentalismo (la furia) a la apatía (o resignación). Ambos extremos demuestran la precariedad política congénita de la sociedad argentina. Y la separación tajante entre esta esfera y la economía. (MUCHNIK, 1998: 169-170).



Nesse sentido, SEBRELI (2003: 418) aponta que os interesses protecionistas dos empresários argentinos contribuíram para impedir que a proposta de mudança de orientação estratégica de desenvolvimento do país – baseada na realização de algumas reformas estruturais – pudesse gerar frutos:

El intento de renovación económica de Alfonsín-Sourrouille fue frustrado por los ataques recibidos desde distintos frentes. El empresariado subsidiado y prebendista no estaba dispuesto a perder sus privilegios. La propuesta del equipo económico de Sourrouille para modificar el ineficiente sistema impositivo fue denostada por la Unión Industrial Argentina, en tanto los Rocca (Techint) presionaban para desplazar al ministro. El propio partido radical lo desaprobó: cincuenta diputados radicales abandonaron el paquete de reforma impositiva presentado por el equipo económico, que incluía medidas para obligar a las empresas a pagar impuestos. Los peronistas también se opusieron. El Senado en su mayoría peronista, bloqueó las iniciativas de privatización presentadas por el Poder Ejecutivo. El sindicalismo se resistía a toda medida de desregulación de la economía. (SEBRELI, 2003: 418).

CANITROT e SIGAL (1994: 103-104) apontam para a aparente contradição entre o apelo dos empresários às velhas estratégias para defender seus interesses e a nova realidade do sistema produtivo do país, arrasado na gestão anterior e agora concentrado nas mãos dos grandes grupos econômicos:

Despite the transformations that occurred in the economic structure over the previous decade and the redistribution of economic and political resources these transformations implied, organized interests groups remained pegged to the strategies of political intervention that had been effective in the past. They joined the new institutional game by exerting on the government their traditional dual corporate and political pressures. With much of the productive apparatus destroyed and a structure of economic power modified by the presence of groups created during the dictatorship, it was impossible for the state to continue acting as a distributor of income between classes and economic groups (or within the state or business apparatus). While essential social and political orientations remained very much the same, the political framework had gone through deep changes; thus, the possibility of successfully using earlier strategies was dramatically limited.

Para ROMERO (2000: 21), um dos equívocos cometidos pela gestão alfonsinista foi a sua postura frente aos empresários, em especial aos grandes grupos econômicos:

El impulse progresista del primer gobierno democrático se detuvo ante los sindicatos, que resistieron ser reformados, la Iglesia, que peleó duramente en el terreno del laicismo, y las Fuerzas Armadas, que toleraron el juzgamiento de sus antiguos jefes, ya retirados (...) pero resistieron con éxito al juzgamiento de oficiales en actividad. (...). En cuanto a los grupos económicos, cumbres del

nuevo ordenamiento de la economía, ni siquiera se insinuó una batalla. Hacia 1987 el impulso había encontrado su freno, y el primer gobierno democrático convocaba a integrar el gabinete a los representantes de los grandes intereses económicos.

SEBRELI (2003: 418) aponta, especificamente, para um dos setores que, segundo o autor, atuaria determinantemente contra a estabilidade econômica do país: os empresários do setor financeiro.

En los bajos fondos del mundo de los negocios, una lumpenburguesía o capitalismo aventurero, la llamada “patria financiera” compuesta por banqueros surgidos de la nada – estilo Piñeiro Pacheco –, operadores de divisas, gerentes de “mesas de dinero”, intermediarios en lavado de dinero, testaferros, gestores de negocios, funcionarios coimeros y especuladores, contribuía al hundimiento de la economía.

A atuação danosa desse setor talvez não fosse tão significativa se grande parte dos demais setores empresariais não alimentasse esse setor com suas decisões contrárias aos interesses do país na ânsia de defender seus próprios interesses:

(...) a ocho meses de implementado [el Plan Austral] se sugería el *lento descongelamiento de la economía*. Esta flexibilización retomó el carácter de “puja distributiva” al reacomodarse los precios relativos, transformándose en una veloz pérdida de confianza en la nueva moneda. Los empresarios no dieron muchas vueltas: se refugiaron en el dólar para sortear contingencias. (MUCHNIK, 1998: 154).

No confronto distributivo entre trabalhadores e grandes empresários pode-se constatar, pelas estatísticas e pelas opiniões dos analistas, que os trabalhadores, a pequena indústria e o país como um todo seriam os grandes perdedores:

Tal situación económica, social y política [el proceso hiperinflacionario] fue resultado, en gran medida, de las presiones que mantenía sobre la economía del país la deuda externa heredada, y las disputas sobre quien habría de ser el pato de la boda, o sea, sobre qué sectores recaería el costo de hacer frente a la enorme deuda acumulada, en las condiciones básicamente dictadas por los acreedores. El costo recayó finalmente, sobre todo, en los sectores de menores ingresos (pobres y baja clase media), en buena parte de la industria nacional (especialmente de PYMES) y en las finanzas del Estado. (HOPENHAYN e BARRIOS, 2002: 57).

### 3.2.2.4. Os Conflitos Políticos

Dentre todos os conflitos que se desenrolaram no interior da sociedade argentina no período 1983-1989, o que talvez teve maiores repercussões negativas sobre o desenvolvimento econômico argentino foi o conflito do governo com o Poder Legislativo. Interessante notar que esse conflito não se limitava ao principal partido opositorista, o Partido Justicialista, mas envolvia inclusive uma parte não pouco significativa do próprio partido governista. A combinação entre esses dois setores acabaria freando muitas das iniciativas do Poder Executivo no sentido de modernizar a estrutura econômica argentina – principalmente no Senado –, constituindo-se em um dos campos em que a fraqueza do novo governo democrático fez-se mais visível.

A questão da importância de se analisar o aspecto político para se entender o desempenho econômico argentino no período 1983-1989 é abordada por PORTANTIERO (2003: 27):

De todos modos, al obtener la victoria en la mayoría de los distritos con menos población [el Partido Justicialista] consiguió la mayoría en el Senado, en donde la representación responde a criterios federales y por tanto elige a dos miembros por provincia cualquiera sea el monto de su población. Esta mayoría peronista en la Cámara Alta, pese a la pérdida de sufragios en la población global, será de importancia decisiva para las condiciones de gobernabilidad que deberá afrontar luego Raúl Alfonsín y su partido.

FIGUEROA (2003: 5) também aborda essa questão, ao enfatizar a importância do comportamento da oposição em um país democrático:

Un balance de la transición a la democracia no puede omitir el comportamiento opositor pues, como señala Mathiot, la calidad de un gobierno democrático depende del estado de la oposición. Depende, además, de la articulación entre ambos y también de su difícil pero necesario equilibrio. Esa falla geológica de nuestra política influyó e influye negativamente en los problemas económicos.

Tomando-se a descrição que o próprio FIGUEROA (2003: 5) faz do comportamento dos peronistas na situação de oposição, pode-se auferir como o Estado argentino teve agravada sua tarefa de contornar as dificuldades econômicas do país:

Al ser parcial, ese revés electoral [la derrota en las elecciones presidenciales del 1983] no colocó otra vez al peronismo como fuerza antisistema sino que le confirió el papel de oposición, rol que ejerció más con vocación de “antagonismo irrefenable” que de conciliación. El peronismo tenía por delante refutar aquel reproche que Mommsen hiciera a los celtas: capacidad para debilitar todos los gobiernos sin poder sostener ninguno.

Exemplos práticos da atuação política desestabilizadora do peronismo são abundantes. LOBATO e SURIANO (2000: 547) afirmam que, se por um lado, o equilíbrio de forças no Congresso criava um clima de cooperação entre oficialismo e oposição, por outro a relação com o Senado (dominado pelos peronistas) era mais complicada devido ao fato da oposição travar numerosos projetos (como o da coparticipação federal, na área de defesa e de regulamentação das obras sociais), o que levou o Executivo a apelar diversas vezes ao instrumento do decreto presidencial. Os empecilhos criados pela oposição estão presentes também na análise de ROCK (2002: 63) sobre as dificuldades políticas enfrentadas pelo presidente Alfonsín:

Alfonsín also faced intractable political problems. The military threatened revolt against defense-budget cuts (...) and against the trial of process leaders for human-rights abuses. (...) Meanwhile, the Peronist majority in Congress sabotaged the government legislative programme, while middle-class groups clamoured for greater economic security. (...) Alfonsín's government did attempted to sell off ENTel, the phone company, and Aerolíneas argentines, only to suffer defeat at the hands of the Peronist unions and Congress.<sup>166</sup>

Os peronistas não se limitaram a criar problemas ao governo. Também exploravam sua debilidade em outras frentes:

Eleito Alfonsín, o sonho voltou a dominar a Argentina. Parecia que o país estava entrando em uma nova era política, a das heranças do militarismo e do peronismo. Mas esse sonho não resistiria por muito tempo. O peronismo, que tinha refluído ao seu formidável reduto do movimento operário, multiplicou sua capacidade de oposição à medida que o governo foi se desgastando, corroído pela inflação, pelos motins militares, pelo sufoco de uma dívida externa impagável e pelo permanente boicote das oligarquias. (VIANA, 1992: 101).

Ainda segundo VIANA (1992), esta postura foi ainda mais nítida quando chegava ao fim a presidência de Alfonsín:

---

<sup>166</sup> Vale lembrar que as privatizações dessas empresas (e de muitas outras) seriam levadas a cabo anos depois pelos próprios peronistas, muitos dos quais tiveram atuação oposta à idéia na gestão de Alfonsín.

Nesse ambiente, os peronistas foram perfeitos, movimentando-se com agilidade para transmitir a impressão de que eram os únicos capazes de tirar a Argentina do caos. Menem, com surpreendente precisão, alternava os apelos à conciliação com uma contundente ofensiva para sitiar os radicais. Alfonsín se viu forçado a capitular. Inclusive porque a onda de saques deu nova força aos militares. (VIANA, 1992: 106).

Semelhante percepção da indiferença dos peronistas para com o colapso do quadro institucional argentino em 1989 é feita por MUCHNIK (1998: 14):

El gobierno, agotada su imaginación, exhausto e impotente, hacía malabarismos entre llamar al orden, para justificar su presencia, y poder llegar a diciembre y entregar la banda presidencial. (...). La oposición peronista procuraba que el oficialismo se agotara, minuto a minuto, y sin ningún tipo de socorro. Fue un procedimiento sin anestesia y para muchos de "canibalismo político". Esperaba en la puerta de su casa, mientras en la calle desfilaba el cadáver de su enemigo. La Argentina parecía tierra de nadie. Se asomó la desintegración.

A ação dos peronistas para enfraquecer a estabilidade institucional do país ocorria mesmo quando esta não era intencional. Isso porque a figura de Menem gerava grande desconfiança dos agentes financeiros.

(...) sobre el Plan Primavera pendían dos amenazas a las que no sobreviviría: la escasez de reservas, que sólo transitoriamente era cubierta por capitales golondrina que aprovechaban la alta tasa de interés en dólares, y la incertidumbre política y económica ante las eminentes elecciones para el recambio presidencial. (GERCHUNOFF e LLACH, 1998: 417).

Se isso já não fosse pouco, a excessiva distância entre a eleição e a posse deixava a cargo de Alfonsín administrar uma sociedade que estava ansiosa por mudanças imediatas:

Quanto à inflação com que Alfonsín terminou sua administração (...), como em todas as hiperinflações, deveu-se muito mais a fatores políticos do que a fatores estritamente econômicos. Entre estes, teve papel relevante a notória desconfiança que a pitoresca figura do candidato peronista provocava nos círculos econômicos. As complicadas regras estabelecidas pela Constituição para a eleição presidencial contribuíram poderosamente para criar um clima de incerteza. (...) como a Constituição é do tempo das charretes e diligências (1853), a eleição popular deve ocorrer pelo menos quatro meses antes do final do mandato do presidente. E como se isso fosse pouco, prevendo que o efeito favorável do Plano Primavera não chegaria até julho ou agosto, as eleições foram antecipadas para 14 de maio, sete meses antes do fim do mandato de Alfonsín! (CASAS, 1993: 103).

Alguns autores recorrem ao passado para explicar a natureza do estilo oposicionista peronista. Para SEBRELI (2003: 405), a natureza da conflitividade política durante o período deve levar em consideração a ausência de tradição democrática no país nas cinco décadas anteriores, fato que estaria profundamente relacionado com o comportamento dos dois mais importantes partidos políticos do país:

Es peligroso sumar críticas a las deficiencias de la democracia representativa cuando se trata de instaurarla y se lleva el lastre de la ausencia de toda tradición democrática. Los dos partidos predominantes, radicalismo y peronismo – como lo hemos visto –, no fueron, a lo largo de su historia, escuelas de civismo ni de educación política de la ciudadanía. Más aun, los dos partidos han sido corresponsables, junto al militarismo, con el que frecuentemente colaboraron, de la inexistencia de democracia por más de medio siglo.

Recorrendo à história política mais recente do país, FIGUEROA (2003: 5) encontra a raiz do problema político no ambiente do país nas últimas duas décadas, que teriam impedido a evolução do pensamento político nos principais partidos:

La transición democrática argentina comenzó sin debate y transcurrió sin que la mayoría de una dirigencia política cerrada sobre sí misma y abroquelada en sus errores y anacronismos, desplegara el necesario ejercicio de comprensión, de actualización de sus ideas, de reflexión, de crítica, de autocrítica y de rectificación. La desertificación de las ideas en el campo político fue consecuencia de la combinación de la excesiva carga ideológica y las simplificaciones de los años '60 con la brutal extirpación de la recepción y el debate de las ideas que llevaron adelante los grupos armados terroristas y la represión del “proceso” en los años 70.

### **3.2.3. Equívocos na Gestão Macroeconômica**

A gestão macroeconômica na Argentina no período 1983-1989 foi marcada pela sua oscilação, ora apoiando-se em políticas heterodoxas, ora em políticas ortodoxas, ora em uma combinação entre as duas. Diversas medidas equivocadas de política econômica comprometeram, no entanto, o desempenho econômico do país ao alimentarem problemas fiscais e monetários que agravariam o processo inflacionário, comprometeriam a renda dos trabalhadores e desincentivariam o investimento produtivo no país. Essa é a percepção, por exemplo, de HOPENHAYN e BARRIOS (2002: 68-69), que atribuem às ineficientes políticas econômicas

internas a causa do diferencial de comportamento da Argentina em relação a outros países em desenvolvimento sujeitos ao mesmo cenário externo adverso:

(...) se desprende un interrogante: ¿no se podría haber enfrentado el contexto internacional adverso de los ochenta con políticas más audaces y positivas, que dieran impulso a la transformación y el crecimiento de la economía argentina? Otros países en desarrollo, inclusive varios de América Latina, lo hicieron, y lograron superar las dificultades externas con crecimiento de sus economías.

Na visão de LOBATO e SURIANO (2000: 548), as contradições na gestão da política econômica estiveram entre os “erros” cometidos no governo Alfonsín:

(...) Alfonsín transitó un sendero de *aciertos y errores*. Y si entre los primeros deben destacarse el afán democratizador, la defensa de los derechos humanos, el anticorporativismo y la convivencia pacífica (externa e interna), entre los segundos pueden contabilizarse, además de las contradicciones de la política económica, militar y sindical, el fallido proyecto de traslado de la Capital Federal a Viedma, en el Sur, una reforma constitucional que apuntaba a la reelección presidencial o la intención de conformar un tercero movimiento histórico.

No período compreendido entre dezembro de 1983 e dezembro de 1984 o perfil predominante da política econômica foi o heterodoxo, sob a condução do ministro Bernardo Grinspun. A própria nomeação de Grinspun é alvo de críticas. CASAS (1993: 73) afirma que os maus resultados econômicos durante a sua gestão refletiam sua limitação técnica. MUCHNIK (1998: 148) vai além e afirma que sua nomeação deveu-se mais à sua amizade com o presidente Alfonsín do que à sua capacidade técnica.

O fato é que muitas de suas medidas mereceram críticas. O próprio MUCHNIK (1998: 149-150) atribui à sua leitura errônea da situação econômica do país a aplicação de medidas que agravariam o processo inflacionário, como o aumento do quadro de funcionários públicos (que, segundo o autor, estava também relacionado ao pagamento dos acordos pré-eleitorais) e sua insistência no instrumental keynesiano para elevar a demanda agregada em uma economia cuja estrutura produtiva havia sido arrasada pela gestão dos militares e na qual o cenário macroeconômico desincentivava o investimento produtivo:

El objetivo redistributivo de Grinspun, con el buen visto de Alfonsín, tenía una lógica política y social. Pero los efectos de intentar recomponer el deteriorado poder adquisitivo del salario (en 1984 creció el 25%) fueron contraproducentes,

en un contexto en que los empresarios se mantenían expectantes y especuladores (preferían la seguridad de la “timba” financiera) afectados por una inercia inflacionaria que los tenía acostumbrados a remarcar, en vez de producir más. La capacidad instalada herida y obsoleta por la desinversión en tecnología, tampoco podía reaccionar rápidamente a la creciente demanda. (...). Además de ir a contrapelo de la corriente económica mundial, Grinspun disponía de un Estado deficitario, con un sector externo atribulado, sin el entusiasmo empresario de una burguesía emprendedora, sin ganas, sin gerentes dispuestos a todo, aunque condicionados por la inconsistencia de ese momento económico y político.

GERCHUNOFF e LLACH (1998: 392-393) também fazem referência ao erro de diagnóstico por parte do ministro Grinspun fruto, segundo os autores, de uma percepção exageradamente centrada nos problemas institucionais do país que reduziria a verdadeira dimensão dos problemas estruturais que enfrentava o país no momento:

El grave estado en que se encontraba la economía al momento de la transición democrática se amoldaba a la perfección a las interpretaciones puramente institucionales de los problemas argentinos. Dichas explicaciones tenían sus méritos y hasta una gran coincidencia en la que asentarse (aquella entre las fechas de inicio de la declinación relativa de la Argentina y de los golpes militares, en 1930), pero ignoraban los agudos problemas estructurales que aquejaban a la economía. Esa subestimación era una de las razones para llevar adelante una política económica alejada de la austeridad que se necesitaba para combatir simultáneamente los problemas fiscales, inflacionarios, de inversión y del sector externo. Las penurias que habían resultado de los sacrificios anteriores y la vocación por dar cabida inmediatamente a los postergados reclamos de bienestar también contribuían a que una política de ajuste severo estuviera fuera de cualquier agenda del gobierno.

PORTANTIERO (2003: 280) salienta que o erro de diagnóstico não era exclusivo da equipe econômica, mas também era extensiva à sociedade argentina, que enfatizava demasiadamente os aspectos políticos e não dava a devida atenção aos problemas econômicos e estruturais do país:

(...) el nuevo gobierno – como la oposición y como la sociedad toda – careció en principio de un diagnóstico correcto sobre la magnitud y la calidad de la crisis económica, confiado en que subrayando los rasgos políticos y culturales de los cambios propuestos, desarticulando las resistencias corporativas y revisando los programas económicos puestos en marcha por la dictadura era posible reanudar el modelo de crecimiento económico anterior y renegociar con firmeza con los acreedores internacionales. Pero la realidad fue más testaruda que los deseos.



Ao analisarem especificamente as medidas macroeconômicas adotadas por Grinspun, alguns autores encontram problemas em praticamente todas as áreas, desde a política fiscal até a política cambial:

Las laxas política salarial, fiscal y monetaria y la beligerancia ante los bancos acreedores recreaban en el mundo de los negocios el inconfundible perfil de una política populista, en tanto los sindicatos estaban mucho menos atentos a la mejora en el salario real que por las políticas específicamente gremiales que buscaban debilitarlos. Al mismo tiempo, la revaluación de la moneda que había permitido la recuperación salarial era una carga para el sector agropecuario. (GERCHUNOFF e LLACH, 1998: 392-393).

Para SEBRELI (2003: 418), o rápido fracasso da gestão de Grinspun marcaria a última experiência do país com o populismo econômico:

El primer ministro de Economía del alfonsinismo, Bernardo Grinspun, un radical a la antigua usanza estilo Programa de Avellaneda y admirador de Gelbard, hizo el último intento de revitalizar una economía estatista con signo populista. Su rápido fracaso obligó a Alfonsín – aun contra sus propios deseos – a despedirlo, a la vez que anunciaba el agotamiento del populismo, la necesidad de reforma del Estado y la racionalización económica.

Diante da necessidade de se obter o aval do FMI para a obtenção de empréstimos emergenciais e para as negociações sobre a dívida externa, a partir de dezembro de 1984 seria implantado um conjunto de medidas ortodoxas de acordo com as típicas recomendações dessa instituição.

El gobierno tiene en la inflexibilidad del FMI un techo en su política. Sin un proyecto bien precisado en sus pautas y con algún compromiso aún con el programa partidario, Grinspun intentó levantar el techo; fracasó y quedó clara la imposibilidad de ganar aliados entre los gobiernos europeos, o que los EE.UU. tomaran la deuda como un problema político. (GORANSKY, 1986: 130-131)

Em fevereiro de 1985 Juan V. Sourrouille assumia o cargo de ministro da Economia e, alguns meses depois, lançaria o Plano Austral. Apesar de inicialmente exitoso em trazer a inflação a patamares satisfatórios, aos poucos o Plano Austral foi desmoronando graças a alguns erros presentes na sua estrutura e na sua execução.

O fator que parece ter sido determinante para o fracasso do Plano Austral foi a gestão fiscal. A difícil situação fiscal, vale lembrar, era uma das heranças do regime militar e a dificuldade para sua solução envolvia até mesmo a ausência de um instrumental que permitisse um monitoramento mais eficiente da verdadeira

situação fiscal do país. DORNBUSCH e DE PABLO (1990: 78), ao iniciarem sua discussão sobre a situação fiscal argentina no governo Alfonsín, mencionam a controvérsia existente sobre o valor exato ou mesmo aproximado do tamanho do déficit fiscal do país, pois dados públicos confiáveis sobre esses indicadores, cobrindo um período extenso de tempo de forma comparável, simplesmente não existiam. A preocupação com a qualidade das estatísticas fiscais do país também é recordada por CAVALLO (2001: 121):

Recuerdo que en el aniversario de la Fundación [Mediterránea] – julio de 1983 – pronuncié un discurso en el Consejo Superior de la Universidad de Córdoba sobre la organización económica en la democracia, y ahí dije que era fundamental que el gobierno que surgiera de las elecciones, organizara desde el vamos la economía sobre reglas del juego claras, simples, y dejara poco margen para la discrecionalidad. Además puse gran énfasis en la elaboración de un presupuesto nacional y presupuestos provinciales, que incluyeran todos los aspectos que debían estar contemplados para conocer bien la magnitud del gasto público y el déficit fiscal, eliminando toda la desinformación que había sobre la economía argentina. Desinformación que llevaba al descontrol (...).

Nos primeiros anos da gestão econômica alfonsinista a situação das estatísticas de acompanhamento da situação fiscal não havia melhorado:

Alfonsín recibió a la Fundación Mediterránea en su despacho de la Casa Rosada. Me preguntó a boca de jarro por qué no bajaba la inflación. Yo le dije que no bajaba porque no había bajado el déficit fiscal. (...). Bertaina sacó unos cuadros y le empezó a explicar que sí que había bajado el déficit fiscal. Yo dije: “No, lo que cuenta es el verdadero déficit fiscal. Las cifras que refiere Bertaina son las del presupuesto que controla la Secretaría de Hacienda, pero falta todo el déficit que está escondido en el balance del Banco Central”. Y agregué: “Y le falta otro déficit que nadie toma en cuenta, que es el financiamiento de las exportaciones que hace Argentina, por ejemplo, a Nicaragua, a Cuba, etc, que tiene el mismo efecto que cualquier gasto público financiado con emisión monetaria”. (CAVALLO, 2001: 122-123).

Mesmo diante da ausência de estatísticas fiscais realmente confiáveis, é generalizada a percepção de que o descuido com a gestão fiscal no governo Alfonsín seria um das grandes responsáveis pelo fracasso da gestão macroeconômica durante o seu governo, a começar pelo Plano Austral. Ainda segundo CAVALLO (2001):

Hablé bien del Austral, pero siempre alerté sobre el problema fiscal, sosteniendo desde el principio que si no implementaban una política fiscal consistente, el Plan Austral iba a fracasar. (CAVALLO, 2001: 125-126).

SEBRELI (2003: 418) aponta o gasto com subsídios e outros incentivos ao empresariado como uma fonte de gastos públicos excessivos:

El excesivo gasto público era producido por subsidios y prebendas a empresarios más que por el costo de los servicios sociales que aquéllos denunciaban como principal responsable del déficit.

CANITROT e SIGAL (1994: 109), por sua vez, atentam para a persistência da ineficiência na estrutura de arrecadação de impostos no país, que por sua vez estaria relacionada com a percepção da sociedade sobre a ineficiência no uso dos recursos arrecadados:

Though obviously significant, the efficiency of state institutions must be distinguished from their autonomy and legitimacy; tax collection, for instance, encounters problems arising from the collection system's inefficiency but also those generated by the frequent lack of social acceptance of taxes as an obligation to the state. Administrative inefficiency, in turn, delegitimizes the state as a whole: the deterioration in public services in Argentina laid the groundwork for a far-reaching distrust of state capacities. The disintegration of the Argentine state's autonomy and legitimacy reached the point of putting into question state sovereignty in itself.

A ineficiência na arrecadação também é citada por GORANSKY (1998: 255) como uma das falhas da gestão econômica alfonsinista:

Encaré luego un original plan económico, el "Plan Austral" (...), que tuvo importantes logros al inicio destrabando los mecanismos indexatorios y frenando la inflación. Sin embargo no intentó, siquiera, afectar la perversa estructura financiera montada en el '77, tampoco modificar el sistema tributario, ni terminar con la burocracia corrupta que manejaba el sector público.

As medidas adotadas para melhorar a arrecadação, muitas vezes, comprometiam ainda mais as possibilidades de crescimento do país. Esse é o caso do aumento da tributação sobre os exportadores agrícolas, abordado por CASAS (1993: 108):

Definitivamente, o êxito do plano [Austral] foi transitório. Mas a engenharia financeira, por engenhosa que fosse, não conseguiu sobrepor-se à falta de reformas de base. (...). Não só não melhorou a estrutura produtiva como provocou uma involução no comércio exterior, pois o plano tinha uma forte tendência anti-exportadora devido ao aumento dos impostos (retenções) para a exportação de produtos agrícolas. Esta reiterada e penosa taxaço sobre o setor de maior competitividade internacional, que se somou aos baixos preços

dos grãos no mercado mundial (...) teve uma resposta natural com uma intensa baixa na produção e nas exportações desses produtos. (...). O então Ministro Sourrouille justificava a forte e discriminatória imposição na conveniência de que o resto do país participava na renda de um setor favorecido pelo clima e o solo, esquecendo que, pelo contrário, seus competidores europeus ou norte-americanos gozavam de grandes subsídios. Não foi por acaso que as exportações totais de 1986 e 1987 foram as mais baixas da década.

Esse comentário pode ser relacionado com o panorama traçado por HOPENHAYN e BARRIOS (2002) quanto às consequências das medidas corretivas adotadas pela equipe econômica para tentar estabilizar o processo inflacionário:

(...) en una sucesión de ajustes fallidos – al principio, en un intento de equilibrar la balanza de la distribución del ingreso; después, para recuperar los equilibrios macroeconómicos fundamentales para el crecimiento y la estabilidad de precios –, dejó al final, como mala herencia, una economía en la pendiente de la recesión, el incumplimiento del pago de los servicios de la deuda acrecida, y sobretudo el caos hiperinflacionario, con sus perversos efectos (...). (HOPENHAYN e BARRIOS, 2002: 12)

DAMILL, FANELLI e FRENKEL (1994: 7-8) fazem referência a muitas dessas medidas de política econômica ao retratarem como a questão fiscal seria um dos três fatores de natureza macroeconômica responsáveis – junto ao desequilíbrio no balanço de pagamentos e a manutenção dos mecanismos de indexação nos contratos – pela reabertura dos desequilíbrios básicos da economia argentina após o êxito inicial do Plano Austral:

El ajuste fiscal demostró ser frágil. El shock externo desfavorable afectó por sí la recaudación de los impuestos a las exportaciones agrícolas, pero además, el gobierno trató de amortiguar el impacto del shock preservando en alguna medida el ingreso privado con un costo fiscal adicional. En segundo lugar, la persistencia de la inflación baja pero no insignificante y el ejercicio permanente de política de ingresos tendiente a frenar la aceleración, condujo al deterioro del ingreso real de las empresas públicas. En tercer lugar, la fragilidad real resultó también de que instrumentos de emergencia no fueron reemplazados por formas más permanentes de financiamiento (entre otras razones, por el bloqueo legislativo) y de que no hubo avances visibles en la administración tributaria que permitieran un mejor control de la evasión. (DAMILL, FANELLI e FRENKEL, 1994: 8)

A partir dos problemas fiscais – e somando-se a adversa conjuntura internacional que impedia o uso do financiamento externo – deu-se um impulso para o descontrole da gestão monetária, combinação esta que estaria por trás do retorno do processo inflacionário no país:

Era sabido que una reducción substancial de la inflación requería moderación en la política monetaria durante un tiempo prolongado. Pero este tiempo no estaba disponible, porque hacia fines de 1986 reapareció la necesidad de financiar los déficits públicos con emisión de dinero, con lo que se quebrantaba una de las promesas fundantes del extinto Plan Austral. Detrás de esa necesidad de financiamiento había un desequilibrio básico en el Estado, sin cuya solución era imposible pensar en una inflación internacional o al menos en la reedición de los índices históricos previos a los años 70, del orden del 30% anual. Las causas estructurales del déficit fiscal estaban prácticamente intactas. (...) prácticamente todas las razones por las que habían mejorado las cuentas del estado fueron desapareciendo con el tiempo. (GERCHUNOFF e LLACH, 1998: 405).

A relação entre déficit fiscal e expansão monetária também é citada por BRODA (2004), que considera que ela, assim como a valorização cambial, seriam as marcas da gestão macroeconômica argentina nos anos oitenta e, conseqüentemente, as fontes de seu desempenho insatisfatório:

En los 80, estas crisis se produjeron por: 1) fuertes desequilibrios fiscales que terminaron siendo financiados con emisión monetaria causando que casi desapareciera la demanda de moneda local, y generando inflación (o hiperinflación); 2) una excesiva y prolongada apreciación del peso que terminaba desembocando en una crisis cuando el ingreso de capitales dejaba de financiar el déficit de la cuenta corriente generado por el atraso cambiario.

A possibilidade de se utilizar o compulsório como instrumento para controlar a liquidez, por sua vez, estava limitava pelo contexto inflacionário vigente:

La posibilidad de esterilizar su efecto elevando los encajes bancarios sólo posponía el problema, porque comprometía al Banco Central a emitir más dinero en el futuro para compensar a los bancos por la inmovilidad de sus activos. (GERCHUNOFF e LLACH, 1998: 406).

Essas inconsistências na gestão macroeconômica tornariam a saída do congelamento de preços um movimento ainda mais perigoso, levando-se em consideração o tamanho da pressão inflacionária acumulada. O complexo quadro social da época, por sua vez, contribuía para agravar ainda mais o processo de flexibilização do plano, como destacam GERCHUNOFF e LLACH (1998: 403):

(...) la flexibilidad [del Plan Austral] demostró que el congelamiento de precios había tenido un papel importante como tregua forzada de los típicos conflictos distributivos de la economía argentina. (...) el anuncio de una flexibilización actuó como una bandera de largada para la reapertura de las tradicionales pujas

distributivas entre sectores. (...) La flexibilización lo hacia más permeable a esas presiones. La reapertura del conflicto distributivo era un caldo de cultivo para la inercia inflacionaria que estaba en el corazón de la visión del gobierno.

A curta duração do Plano Austral, ao que parece, contribuiu para conscientizar as autoridades econômicas da necessidade de se combater o déficit fiscal, controlar a política monetária expansionista e criar as condições estruturais para incentivar o investimento no país. Isso, no entanto, não impediu que os mesmos equívocos fossem cometidos nos anos seguintes, alimentando assim pressão inflacionária que resultaria na hiperinflação de 1989. Da seguinte citação de GERCHUNOFF e LLACH (1998: 406) pode-se aferir que o fator político é determinante para se entender o desrespeito ao controle fiscal em 1987:

(...) las urgencias políticas se fueron acentuando a medida que se acercaba la hora de enfrentar a un peronismo más consistente en la elección de septiembre [del 1987]. Al grave desequilibrio estructural que padecían las cuentas públicas se sumaban las demandas de fondos provenientes de las provincias y una generosa concesión de créditos a la vivienda, configuración que condujo a un creciente endeudamiento interno. Al mismo tiempo, el presidente tomó una decisión crucial: quiso reforzar la apuesta electoral y su ambicioso proyecto político de largo plazo (...) convocando para eso a un sindicalista, Carlos Alderete, al Ministerio del Trabajo.

O componente político foi um protagonista de peso também antes e durante a vigência do Plano Primavera. Autores como CASAS (1993) e MUCHNIK (1998) consideram este plano mais do que uma tentativa de se controlar a inflação, atribuindo-lhe um caráter eleitoral. No entanto, nele estavam os velhos componentes presentes no Plano Austral como, por exemplo, o apelo à tributação aos exportadores agrícolas:

En el esquema del plan [Primavera] era el campo el que, según el nuevo cuadro cambiario, cargaría con el desequilibrio del mercado financiero en 5.000 millones de dólares. El enojo y el boicot rural, y el retraso del tipo de cambio serían los detonantes del estripioso final (MUCHNIK, 1998: 27-28).

Estava presente também o congelamento de preços, que seria desrespeitado desde o início devido ao fato desse tipo de instrumental ter sido banalizado pelo fracasso das vezes anteriores em que foi implantado:

Los congelamientos y las “pautas” tenían sentido sólo si eran voluntariamente aceptadas por todos o casi todos, porque sólo entonces actuaban como guía para las expectativas y para la formación de precios. Después de su uso y abuso durante la mayoría de los cuatro años transcurridos desde fines de 1983, eran herramientas desgastadas por el simple hecho de que ya nadie creía en ellas. (GERCHUNOFF e LLACH, 1998: 415).

A debilidade política do então presidente, aliada às desconfianças quanto ao então candidato Carlos Menem e à conflitividade no interior da sociedade argentina seriam determinantes para sacramentar a falência do plano, ao impulsionar a elevação das taxas de juros e acelerar a necessidade de uma desvalorização cambial que serviu como estopim para a eclosão da hiperinflação em meados de 1989:

Chegaram fundos do exterior aproveitando uma fenomenal taxa de juros, em dólares, de cerca de 8% ao mês e como consequência do grande superávit comercial e do não pagamento dos juros com os bancos comerciais. Mas o nervosismo aumentava à medida que se a data das eleições se aproximava, as contas fiscais entravam no vermelho e os aumentos salariais excediam os acordos prefixados. A resposta do Banco Central foi aumentar os depósitos (compulsórios) para diminuir a liquidez, o que fez subir as taxas mensais de juros em até 19%. (CASAS, 1993: 112).

#### **3.2.4. Os Efeitos da Crise da Dívida Externa Sobre o Déficit Público e o Balanço de Pagamentos**

As autoridades que assumiram a presidência do país no final de 1983 tinham entre seus diversos compromissos o gerenciamento de uma pesada dívida externa acumulada durante a gestão militar do período 1976-1983. Vale lembrar que ao espetacular aumento do estoque de dívida externa no período 1977-1980 somou-se, desde meados de 1981, o peso crescente dos juros sobre esta dívida e, com a eclosão da moratória mexicana e o início da crise da dívida, o país teve que enfrentar a interrupção dos fluxos de capitais externos para o país e a desconfiança da comunidade internacional. Deve-se salientar que a Argentina não foi o único país que sofreu com as limitações impostas pela nova realidade, como o fracasso na obtenção do ajuste das contas públicas necessário para pagar a dívida externa, assim como a subordinação à influência do FMI e de suas políticas ortodoxas que, segundo FERRER (1998: 86), impediriam a execução de políticas consistentes com processos acumulativos de transformação e crescimento:

La vulnerabilidad instalada con la deuda externa introdujo en la Argentina y otros países deudores de América Latina restricciones sin precedentes en la administración de la política económica. Las dificultades y/o la incapacidad para poner la casa en orden, es decir, restablecer el equilibrio fiscal y pagar la deuda externa a través del ajuste real no inflacionario, sometieron a la Argentina y otros países al monitoreo permanente de los acreedores a través de los buenos oficios de las instituciones de Bretton Woods. El Fondo Monetario Internacional adquirió así una presencia permanente en la administración de la política económica de los deudores.

A difícil tarefa que aguardava o novo governo democrático é recordada por VIANA (1992: 57-58):

Alfonsín não tinha dúvidas quanto ao deplorável, e sob alguns aspectos catastrófico, estado econômico do país. Ele sabia que a dívida externa não podia ser paga, nem repudiada. Pagá-la exigia enormes excedentes comerciais, trunfo que o país não podia dispor naquele momento. Repudiá-la significa um cerco asfixiante, uma vez que não tinha meios para lutar simultaneamente no fronte interno, contra os militares e os setores conservadores, e no fronte externo, contra a comunidade financeira internacional.

A mesma realidade é descrita por FLICHMAN (1990: 26), que destaca que a solução do problema da dívida externa era apenas uma das diversas demandas direcionadas para as novas autoridades:

In a sense, the civilian elected government that took office in late 1983 had to face the reverse situation. The economic predicament was extremely difficult with the need to repay a huge external debt, to reactivate the economy, to improve income distribution and to control inflation.

GERCHUNOFF e LLACH (1998: 379) também se referem à necessidade de se administrar a vultosa dívida externa como uma das heranças deixadas pelo regime militar que comprometeriam as possibilidades de crescimento do país durante a gestão do novo governo democrático:

Cerrado el ciclo del Proceso, era difícil encontrar un aspecto de la economía en el que se hubiera avanzado algo. (...). Cuando en 1983 llegó la primavera democrática, sin embargo, la primavera económica que la Argentina había vivido en los 60 no era más que el recuerdo lejano de un pasado que había sucumbido allá por 1974. La posibilidad de reeditar algo por el estilo era en realidad remota en las condiciones de endeudamiento y inflación que recibía el gobierno de Alfonsín. Pero la percepción de entonces era otra. Se esperaba que la propia dinámica de la democracia fuera suficiente no sólo para superar el drama político, sino también para resolver los problemas de la economía, de la salud, de la educación. El tiempo iba a demostrar que las cosas eran mucho más difíciles de lo que se auguraba en medio de los aires optimistas de la democracia naciente.



As dificuldades inerentes ao gerenciamento de uma dívida externa crescente seriam determinantes, portanto, para explicar muitos dos males econômicos que afligiram o país na década de oitenta e também na década seguinte. Essa constatação está presente no trabalho de HOPENHAYN e BARRIOS (2002: 57-28), para quem “La presión de la deuda externa creó una situación de estrangulamiento sistemático en casi todo el decenio de los ochenta, manteniendo el país al borde de la cesación de pagos, que se concretó de hecho en el segundo trimestre de 1988”. Uma das conseqüências desse “estrangulamento sistemático”, por exemplo, seria o fracasso do Plano Austral, que segundo ROCK (2002: 63) teria entre seus determinantes as dificuldades trazidas pela dívida externa:

Within two years the [Austral] Plan had collapsed under the burden of ballooning debt payments. Faced with rapidly falling revenues, exacerbated by widespread tax evasion, the government could only print money and devalue the currency. Hyperinflation loomed again.

O “estrangulamento sistemático” provocado pela pesada dívida externa está intimamente associado a dois aspectos. O primeiro e, ao que parece, mais grave, seria o agravamento do já difícil quadro fiscal do país herdado da gestão anterior e complicado pelos próprios equívocos na condução da política fiscal durante a gestão de Alfonsín. GERCHUNOFF e LLACH (1998: 410), inclusive, identificam a crise da dívida como um marco crítico da gestão das contas públicas no país:

Hasta la crisis de la deuda, el proceso de crecimiento rápido del gasto público pudo solventarse de uno u otro modo, aunque con dificultades cada vez mayores y con rasgos muy particulares. (...) Los impuestos a la ganancia, a los patrimonios y a los capitales nunca fueron grandes recaudadores, y terminaron siendo más importantes los tributos tradicionales aplicados a determinados bienes (como combustibles, cigarros, bebidas alcohólicas), que superaron incluso el impuesto al valor agregado. (...) se montó un esquema de impuestos a exportaciones e importaciones que al mismo tiempo brindaron recursos al estado. (...) Una por una, estas fuentes de fondos fueron agotándose. El deterioro progresivo de los términos de intercambio arrastró consigo a la recaudación de impuestos a la exportación (...). Por otro lado, lo que era un superávit de la seguridad social en los 50 se aproximó a un equilibrio en los 60 para transformarse en un marcado déficit en los 70. En cuanto a los impuestos tradicionales, hubo varios factores que con el tiempo fueron acentuando una propensión aparentemente cultural a la evasión fiscal: las altas tasas que resultaban de la desesperación por obtener nuevos recursos, la percepción de que se obtenía poco a cambio de los impuestos que se pagaban y el incentivo a retrasar los pagos que significaba la alta inflación.

A necessidade de direcionar parcelas crescentes da arrecadação ao pagamento da dívida externa acabaria por comprometer diretamente a capacidade de investimento público.

Los efectos críticos de este salto [de la deuda externa] se observaron con claridad en la caída en picada de la inversión, en el estancamiento económico, el deterioro fiscal y en la incapacidad del Estado para proveer servicios esenciales a la población. Las dificultades en atender tales deudas y los fallidos ajustes que siguieron se convirtieron, por la vía monetaria y cambiaria, en la mecha que hizo saltar minas dejadas por la economía de la dictadura militar y que llevaría al estallido hiperinflacionario. (HOPENHAYN e BARRIOS, 2002: 58-59).

Por outro lado, o fechamento do acesso aos mercados internacionais de capitais acabaria levando o Estado a buscar financiamento no mercado financeiro local, num típico efeito *crowding out* que contribuiria significativamente para pressionar as taxas de juros internas, comprometendo também o investimento privado. HOPENHAYN e BARRIOS (2002) enfatizam como o efeito *crowding out* criado pela necessidade de financiamento público para financiar o pagamento dos juros sobre a dívida externa afetavam o investimento no país:

[las] altas tasas de interés y, en general, las condiciones macroeconómicas generadas por la deuda externa, hicieron que los mayores niveles de rentabilidad se asociaran a las oportunidades financieras que brindaban las demandas de crédito del Estado (para cubrir aun con los ajustes sus necesidades de financiamiento y pagos al exterior), y no al aprovechamiento de oportunidades productivas rentables, incluyendo las ofrecidas por diversos regímenes de promoción sectorial, regional o de exportaciones. (HOPENHAYN e BARRIOS, 2002: 64).

Nesse aspecto, CANITROT e SIGAL (1994: 102) afirmam que:

(...) the local banking system became the intermediary between private speculators and a government in desperate want of funds.

Nessa mesma questão, GERCHUNOFF e LLACH (1998: 411) consideram que a necessidade que o Estado tinha de se financiar internamente somente postergava a crise fiscal do país:

Llegó un punto en que el estado no pudo endeudarse en el exterior ni siquiera a altas tasas, y pasó a depender de la ayuda condicionada de organismos oficiales como el FMI y el Banco Mundial. Los años de alto endeudamiento

dejaban como herencia la obligación de transferir al exterior varios puntos del PBI por año. La colocación de deuda interna, en tanto, exigía el pago de tasas cada vez mas elevadas y de plazos cada vez más cortos, y significaba diferir el problema a costo de agravarlo.

CASAS (1993: 94) enfatiza como o peso da necessidade de pagamento dos juros sobre a dívida externa minaria os esforços feitos no sentido de reduzir do déficit público e contribuiria para alimentar o processo inflacionário no país:

[A] modesta diminuição do gasto público foi totalmente insuficiente, considerando-se: em primeiro lugar, que em uma economia em achatamento é difícil, senão impossível, aumentar a arrecadação fiscal, como efetivamente ocorreu, salvo no curto período de expansão do Plano Austral; em segundo lugar, pela impossibilidade de financiar o déficit global diante do fechamento do crédito externo resultante da insolvência em que o país caiu a partir de 1982. Restava apenas o imposto inflacionário que devia aumentar progressivamente, à medida que melhoravam as medidas defensivas que a população adotava (fundamentalmente, fugir da moeda nacional). Como resultado, chegou-se ao limite da hiperinflação, ainda que os fatores políticos (...) contribuíssem em boa medida.

CANITROT e SIGAL (1994: 102), por sua vez, ressaltam os efeitos políticos negativos da redução dos investimentos públicos:

This extremely precarious fiscal situation, which obliged the government to neglect indispensable public spending needs in order to balance its accounts or else to resort to highly volatile speculative financing, was at the heart of the crisis of stagnation, inefficiency, and uncertainty that characterized the Argentine economy of the 1980s and later impaired the ability of democratic governments to take political action.

O agravamento da situação política, por sua vez, impediria que o Estado tivesse forças para impulsionar as reformas necessárias para melhorar as contas públicas do país:

Os radicais tinham um diagnóstico claro: o país estagnara sob o peso da inércia estrutural. Mas a urgência das questões da dívida e da inflação fez com que o urgente se tornasse prioritário, e o essencial – as reformas estruturais, para ser objetivo – passasse a um plano secundário. (VIANA, 1992: 103).

Como já dito, o aspecto fiscal seria o primeiro dos problemas agravados pela crise da dívida externa. O outro problema seria o da necessidade crescente de se remeter importantes volumes de divisas a título de pagamento de juros, exercendo uma importante pressão sobre as contas externas, já comprometidas no período

1986-1987 pelas quedas significativas dos termos de troca do país. Esse aspecto é destacado por FERRER (1998: 84-85) e DAMILL, FANELLI e FRENKEL (1994):

Antes de la crisis de la deuda Argentina ya había sufrido frecuentes crisis en la balanza de pagos. Sin embargo, estas nunca constituyeron un obstáculo al crecimiento en el largo plazo. Con anterioridad a la década del ochenta la recurrente escasez de divisas se manifestaba en un mayor grado de inestabilidad macroeconómica. Durante los ochenta, por el contrario, el desequilibrio externo fue de tal magnitud que sólo indujo una mayor inestabilidad en el corto plazo sino también un largo período de estancamiento. En efecto, la profundidad y persistencia de la crisis per-se han tenido consecuencias duraderas y perversas sobre la estructura económica que aún están restringiendo el crecimiento. DAMILL, FANELLI e FRENKEL (1994: 12).

Ainda segundo DAMILL, FANELLI e FRENKEL (1994) e de acordo com FLICHMAN (1990), dentre as conseqüências da necessidade de se gerarem divisas para o pagamento da dívida estavam medidas como a prática frequente de desvalorizações da moeda nacional e de instrumentos de controle sobre o volume de importações (inclusive, de bens de capital), medidas que somadas à necessidade de controle fiscal e monetário atuavam no sentido de reprimir a capacidade de expansão do país.

### **3.2.5. O Atraso na Realização das Reformas Estruturais**

O atraso e reticência do presidente Alfonsín em apoiar as reformas estruturais necessárias para minimizar os problemas fiscais e incentivar a eficiência produtiva do país estão no centro das críticas de muitos autores sobre a gestão econômica no período 1983-1989. Esse atraso, aliado ao uso exagerado de políticas protecionistas por parte do governo, teria contribuído para incentivar a ineficiência produtiva da economia argentina.

Na visão de PORTANTIERO (2003: 27), a queda dos militares refletia não apenas a crise do Estado, mas também a crise do sistema econômico argentino, que havia sido desestruturado pela gestão ortodoxa do período 1976-1982:

(...) la dureza de los tiempos pronto comenzó a hacerse sentir. Es que en realidad la crisis que había hecho colapsar al régimen militar no era sólo una crisis de gobierno sino una crisis de Estado. Una crisis que abarcaba un modelo político agotado – el del autoritarismo castrense – pero también una forma de instalación de la economía que venía de lejos y que el llamado “Proceso de

Reorganización Nacional” había desarticulado en parte pero sin reestructurarla hacia nuevas y superiores formas de organización por lo que quedaba un espacio de derrumbe de lo anterior sin atisbos de lo nuevo.

Essa postura reticente quanto à realização das reformas estruturais seria, segundo autores como CASAS (1993), fruto da postura ideológica da UCR e do próprio presidente Alfonsín. Para esse autor, Alfonsín e parte da UCR não haviam atualizado seu pensamento à nova realidade nacional e internacional e isso comprometeria o desenvolvimento do país:

Definitivamente, Alfonsín está nessa semipenumbra existente entre um aperfeiçoado liberalismo político e uma vergonhosa simpatia pelo socialismo econômico. (...). Defendeu com valentia o restabelecimento da liberdade política, mas permaneceu no meio do caminho quanto à liberdade econômica. Essa reticência seria trágica, tendo em vista os agudíssimos problemas financeiros que a Argentina atravessou e ainda atravessa. (CASAS, 1993: 73).

A natureza do pensamento histórico da UCR está presente na seguinte reflexão de ROCK (2002: 60):

Overthrown by the military in 1930 – subsequent to the shock of the Wall Street crash – Radicalism remained, down to the time of De la Rúa, synonymous with the defense of a large, heterogeneous Argentine middle class that has never fully shed its rentier antecedents.

MUCHNIK (1998) destaca o conflito no interior do governo entre uma nova ala, modernizadora, liderada pelo ministro da economia Juan V. Sourrouille e a “velha guarda” da UCR, contrária às reformas, que se somaria em diversas oportunidades à oposição peronista para impedir a implantação das reformas estruturais necessárias:

Sourrouille y su equipo de notables (Adolfo Canitrot, José Luis Machinea, Mario Brodersohn, Roberto Frenkel y Pablo Gerchunoff) se diferenciaban de los veteranos economistas del radicalismo, atados, junto con el partido, a viejas consignas de “pureza partidaria”. Formados en los Estados Unidos, con excelente nivel académico y buen perfil en el exterior, a los hombres de Sourrouille les faltó el respaldo político macizo que necesitaban para viabilizar sus ideas. (MUCHNIK, 1998: 153).

Apesar da oposição dentro do próprio partido governista, a deterioração do quadro econômico argentino – principalmente no que se refere ao aspecto fiscal – acabaria por incentivar o presidente a, se não abraçar com determinação uma

postura reformista, pelo menos permitir um avanço em direção às reformas estruturais. Esse ponto é destacado por CANITROT e SIGAL (1994: 97-98):

Democracy in Argentina came suddenly after the military collapse; economic transformation came later, after a lengthy and painful process of recognition of the diminished capacities of the Argentine state, both in political and economic terms, relative to other domestic and foreign powers confronting it.

Outros autores a atribuir à difícil situação do Estado argentino a debilidade da postura pró-reformas de Alfonsín são GERCHUNOFF e LLACH (1998: 407):

Según las cifras que se usaban entonces, el desequilibrio de 7,3% del PBI en 1987 habría sido de por lo menos 14,6% si las jubilaciones, los salarios estatales y la inversión pública se hubiesen elevado hasta su nivel previo a la década del 80. Lo menguado de esas partidas era un signo más de que el estado, sumido en una crisis de financiamiento, no podía cumplir plenamente con el múltiple papel que, justificadamente o no, se le había ido asignando durante las últimas décadas.

Quando o presidente permitiu o avanço dos ideais reformistas, no entanto, a equipe econômica enfrentaria diversas barreiras à sua rápida implementação, relacionadas principalmente aos interesses corporativos e à debilidade política crescente do seu governo. A primeira dessas barreiras seria a reticência do próprio presidente – preocupado com a repercussão política das reformas –, o que quitaria apoio político às reformas econômicas:

El mismo Alfonsín, no demasiado convencido de la necesidad de hacer reformas económicas drásticas, por razones ideológicas – muchos años después seguía reivindicando a Grinspun – y también pragmáticas, no estaba dispuesto a soportar el costo social y político que aquellas imponían. En vísperas de las elecciones se negó a disminuir el gasto público y reducir el déficit fiscal. Temía que las reformas riesgosas y poco populares pusieran en peligro la estabilidad de la incipiente democracia; prefirió sacrificar lo económico a lo político, sin advertir que estaban indiscutiblemente unidos. (SEBRELI, 2003: 420).

Para MUCHNIK (1998), essa postura do governo estaria entre os determinantes para o fracasso do Plano Austral:

(...) el Plan Austral naufragó en los mares del dilema político (mantener la legitimidad de la apoyatura electoral del radicalismo frente a la alternativa de aplicar el "ajuste"). Es decir, en la actitud débil y, finalmente, híbrida, para llevar a cabo las transformaciones que el Plan incluía. El resultado fue la derrota

electoral legislativa de 1987; el desborde de la inflación (que se había controlado en los primeros meses de aplicación de las medidas), y la implementación de un paquete de emergencia, que llevó el nombre de “Plan Primavera”. (MUCHNIK, 1998: 26).

Os conflitos corporativos seriam também determinantes para que as propostas não fossem adiante. Um dos setores mais interessados em barrar esse processo era o empresariado:

Agotado sucesivamente el modelo agroexportador y el de sustitución de importaciones, sobrevivió un híbrido donde el campo, la industria y otros sectores económicos competían para obtener ventajas del Estado. En las décadas del setenta y el ochenta se acentuó el saqueo al erario público, con variadas formas de subsidios a las empresas privadas, prebendas, promociones, contratos, exenciones impositivas, préstamos de bancos oficiales con bajas tasas, salvataje de empresas quebradas. El comportamiento de las empresas nacionales proveedoras del Estado, la llamada “patria contratista”, era escandaloso. Durante el alfonsinismo, las grandes empresas de acero – Techint (Rocca) — o de cemento – Loma Negra (Fortabat) – se enriquecían mientras llevaban a la ruina a su principal cliente, el Estado. (...). Por supuesto, el empresario contratista era difusor del eslogan “compre nacional”, se proclamaba defensor del patrimonio nacional y se oponía a cualquier intento de privatizar los servicios eléctricos, de gas o YPF. (SEBRELI, 2003: 417).

No entanto, o fator político parece ter se constituído na maior barreira às reformas. Os peronistas se mostraram intransigentes na sua postura oposicionista ao processo:

É necessário também assinalar que o peronismo constituiu um obstáculo intransponível para que as mudanças planejadas por Alfonsín frutificassem. Assim, a reorganização dos sindicatos sobre bases mais democráticas não pôde prosperar por conta dessa oposição (...). Foi também o peronismo que criou um obstáculo no Congresso contra as tentativas de privatização (...). (CASAS, 1993: 103).

CAVALLO (2001), que na época era deputado federal pelo Partido Justicialista, deixa claro nessa citação como era o grau de oposição do partido às iniciativas do governo, mesmo em um momento em que o país caminhava para o processo hiperinflacionário que irromperia em 1989:

(...) mi sugerencia era que el financiamiento del Banco Mundial apuntalara ese ajuste [fiscal] y no fuera para abrir la economía o para acompañar ciertas reformas estructurales que se mencionaban como parte del Plan Primavera, porque yo decía que este tipo de reformas estructurales sólo las debía hacer un nuevo gobierno, como un plan anunciado durante la campaña electoral y puesto

en marcha desde el inicio, con toda la fortaleza que tiene un gobierno recién elegido. (CAVALLO, 2001: 129).

Interessante notar que a postura contrária às reformas vinha também do próprio partido governista, atado às suas raízes históricas.

El naufragio del Plan Austral impulsó a Sourrouille a redoblar la apuesta y aventurarse con reformas estructurales (...). Estas medidas aumentaron no sólo la indignación nacionalista de los parlamentarios peronistas, sino también la de muchos radicales, exacerbados con la derrota electoral de 1987, atribuida al ministro. El Plan Houston, de inversiones de compañías petroleras norteamericanas, atentaba contra uno de los mitos arraigados del viejo radicalismo: el petróleo, símbolo de soberanía nacional. (SEBRELI, 2003: 419-420).

Esse ponto também é ressaltado por MUCHNIK (1998: 156), que afirma que esta postura alimentaria a formação do processo hiperinflacionário:

(...) la lógica electoral del radicalismo primó por sobre las necesidades de aplicar el "ajuste positivo" que encamaba este plan económico [Primavera]. Sin ser un ajuste ortodoxo, el "ajuste radical" se fue deshilachando por falta de iniciativa política. A pesar de exitoso comienzo (en general todos los planes de estabilización económica dan resultado en un primer momento), los devaneos propios y el hostigamiento de la oposición generaron el "caldo de cultivo" para el descontrol inflacionario.

A postura oposicionista dos interesses corporativos, dos peronistas e dos próprios radicais talvez não fosse tão determinante para frear a implantação das reformas estruturais se o governo Alfonsín fosse mais determinado na sua opção reformista e não carecesse tanto de apoio político a partir de certo ponto. Essa é a constatação que pode ser extraída da observação de GERCHUNOFF e LLACH (1998: 441):

Sepultada esa esperanza de una corrección sin traumas que fue el Plan Austral, las dificultades para financiar un estado estructuralmente deficitario dejaron de ser una incógnita para el futuro y se transformaron en un urgente problema de "caja" con el que había que lidiar mes a mes, día a día. Mientras manejaba como podía la crisis fiscal, el gobierno intentaba introducir algunos cambios de fondo. Pero ello requería desmontar un sistema que estaba enraizado institucionalmente en prácticas como la afectación específica de 40% de la recaudación tributaria y el carácter extra presupuestario y por lo tanto permeable a las presiones de una buena parte de los gastos públicos. Era demasiado para un gobierno que carecía tanto de un diagnóstico acabado que señalara con claridad los pasos a seguir como del poder necesario para darlos.



A visão de ROMERO (2000: 18) também aponta nessa direção:

Durante el gobierno de Alfonsín parece haber habido una coincidencia general con la propuesta de reforma y modernización, en su versión más gradual, previsor y equitativa; así lo indica el discurso de “Parque Norte”, que muestra, por otra parte, la amplia gama de posibilidades existentes dentro de una propuesta general. Pero no se encaró el problema hasta el último tramo, cuando ya no había fuerza política para ponerlo en marcha.

Por fim, podemos citar o ponto de vista de CANITROT e SIGAL (1994:107):

With the benefit of hindsight, it can be stated that the most pressing problem of the decade was less the democratization of the political regime than the reconstruction of a devastated state. Its diminished operational capacity made highly doubtful the possibility not only of bringing about structural changes but even of managing the consequences of the economic crisis.

### **3.2.6. Aspectos da Política Exterior Argentina Durante a Presidência de Alfonsín**

A política exterior da gestão de Alfonsín é alvo de muitos elogios, por seu caráter pacifista e pelo início do processo de aproximação com o Brasil, postura essa que seria o ponto inicial para a criação do Mercosul no início dos anos noventa. No entanto, alguns autores questionam determinados pontos dessa política, que teriam trazido eventuais obstáculos às relações comerciais argentinas. Esse é o caso, por exemplo, de CASAS (1993: 778), que questiona a estratégia de se privilegiar as relações com países periféricos:

Ao assumir, Raúl Alfonsín não tinha uma visão do mundo exterior. Manteve fielmente a adesão argentina ao Movimento das Nações Não-Alinhadas e, embora declarasse suas simpatias pelo Ocidente, sua preocupação estava sempre no conflito Norte-Sul, o que o impedia de abraçar as potências capitalistas e democráticas. (...) A Argentina preferia permanecer no sul, um Terceiro Mundo onde pareciam coabitar sem maiores matizes diferentes países tão diversos como a Iugoslávia, Índia, Bangladesh, Uganda, Indonésia, Cuba e Argentina. Curiosamente, filhos e netos de imigrantes renegavam seus vínculos com os países europeus de onde vinham seus pais e avós, e preferiam a companhia ideológica de gente sem nenhuma afinidade cultural nem religiosa.

Para o autor, essa postura era ainda mais questionável em um momento em que o país recuperava sua imagem junto à comunidade internacional:

A relação [com os Estados Unidos] melhorou consideravelmente, sobretudo porque a Argentina era democrática, respeitava os direitos humanos e castigava aqueles que os haviam violado, o que deu a Alfonsín enorme popularidade e prestígio em todo o mundo, principalmente na ONU. Mas, ao mesmo tempo, Alfonsín bloqueou sistematicamente os esforços que os Estados Unidos vinham fazendo a favor das investigações pelas Nações Unidas das violações dos direitos humanos em Cuba. Também negociou com os sandinistas da Nicarágua, chegando a fornecer-lhes créditos que, certamente, nunca serão recuperados. (CASAS, 1993: 80).

Mais explícito quanto aos efeitos negativos da orientação no campo das relações internacionais sobre o desempenho do comércio exterior argentino é CAVALLLO (2001: 124). Segundo o autor, além dessa política comprometer o acesso dos produtos argentinos a mercados mais promissores, representava uma fonte incerta de divisas para o país:

Yo le insistí mucho [a Alfonsín] sobre la necesidad de eliminar las retenciones agropecuarias, porque teníamos que alentar las exportaciones que generaban ingreso efectivo de divisas, no estas exportaciones a Cuba y Nicaragua que hacían que los bienes se fueran y nunca ingresaban las divisas.

Outro autor que crítica a política exterior do governo Alfonsín é SEBRELI (2003: 410). O autor enfatiza a manutenção da postura de confronto em relação à Grã-Bretanha, que custaria ao país uma melhor inserção no mercado europeu:

La desmilitarización implicaba también la desmalvinización; en este sentido el canciller Dante Caputo, *factótum* de la paz con Chile, se equivocó, en cambio, al continuar la política exterior de la dictadura militar frente a los ingleses. Esta postura solo contaba con el apoyo de la Unión Soviética, una nación destinada a desaparecer del mapa a corto plazo, en tanto le impedía fortalecer lazos económicos con la Comunidad Europea, condicionados por el restablecimiento de relaciones con Gran Bretaña.

### **3.3. BALANÇO DO PERÍODO 1983-1989**

No decorrer deste capítulo pôde-se constatar que a gestão de Raúl Alfonsín esteve fortemente condicionada por fatores que se mostrariam danosos ao desempenho econômico argentino. O primeiro condicionante seria a complexa situação econômica herdada da desastrosa gestão militar, caracterizada por um crítico processo inflacionário, um explosivo endividamento externo e a destruição de parte significativa do aparato produtivo do país. As novas autoridades herdariam também uma série de conflitos sociais que haviam sido abafados durante a gestão

militar, conflitos esses aos quais somou-se a demanda de parte significativa da sociedade por punições aos militares envolvidos no genocídio cometido na anterior ditadura. Deve-se destacar também que os problemas do período foram certamente amplificados devido à postura intransigente da oposição peronista.

A recusa dos diversos setores em encontrar posições conciliatórias, somada à incapacidade do Estado para encontrar soluções para esses conflitos, comprometeria a governabilidade do país, principalmente a partir de 1987, quando a sociedade argentina passaria a demonstrar mais claramente sua desilusão com o retorno à ordem democrática. Entendendo-se a influência desses diversos conflitos sobre a capacidade de atuação das autoridades pode-se entender o porquê de alguns autores afirmarem que a crise da década de oitenta teve sua origem na crise do Estado argentino.

Por fim, podemos citar o adverso contexto internacional da década de oitenta entre os fatores que limitaram a adoção de uma gestão econômica eficiente no país. A elevação da carga de juros sobre a dívida externa graças ao aumento das taxas internacionais ocorreu simultaneamente ao comportamento extremamente desfavorável dos preços das *commodities* nos mercados internacionais e à interrupção no influxo de capitais externos para o país, resultado da crise de confiança provocada pela decretação da moratória mexicana em 1982. Assim, o país enfrentava a difícil situação de exportar poupança diante de um cenário de virtual impossibilidade de obtenção de um volume satisfatório de divisas, o que sem dúvida condicionava a capacidade do Estado para promover políticas de crescimento que, seguramente, comprometeriam em um primeiro momento a capacidade exportadora do país e incentivariam as importações. Do mesmo modo, esse contexto subordinaria o país aos interesses dos credores privados e do FMI, com suas políticas de ajuste recessivas. As contas públicas do país sentiriam os efeitos desse cenário, o que, em um contexto de reduzido espaço de absorção de poupança externa (e, posteriormente, de poupança interna), levou as autoridades econômicas a apelarem à emissão monetária, medida esta que teria efeitos terríveis sobre o processo inflacionário, o qual por sua vez também era afetado pelas freqüentes desvalorizações cambiais.

A despeito da existência de tantos condicionantes adversos, não se pode negar que a gestão de Alfonsín também cometeu equívocos que agravariam a

situação, principalmente no campo da gestão macroeconômica e na relutância em se promover as reformas estruturais que demandavam uma economia que, por exemplo, se mostrava incapaz de sustentar as deficitárias e ineficientes empresas estatais. No campo econômico, podemos destacar que os críticos apontam problemas de diagnóstico cometidos por seu primeiro ministro de Economia, Bernardo Grinspun, que tentou aplicar um receituário de inspiração keynesiana em uma economia que sofria de limitações estruturais devido ao insatisfatório volume de investimentos na década anterior e diante de um empresariado que há tempos se mostrava mais propenso ao investimento especulativo, o qual se aproveitaria do viés nacionalista do presidente para exigir crescentes benefícios. Diante dos inevitáveis sinais de agravamento do processo inflacionário, houve a mudança da equipe econômica, que ficaria a cargo da equipe liderada por Juan V. Sourrouille. Essa equipe implantou o êxito (porém breve) Plano Austral que, ao que parece, também continha uma falha de diagnóstico, ao apelar a um congelamento dos preços relativos em uma economia onde os conflitos distributivos eram bastante intensos. De toda forma, o plano foi vitimado, como pôde ser observado através da leitura das críticas, pela repetição de muitos equívocos cometidos na história econômica argentina, como o descontrole fiscal e monetário. A partir do fracasso do Plano Austral, a equipe repetiu variadas vezes o mesmo instrumental do congelamento de preços, sem dar-se conta de que este era de difícil aplicação dado o contexto social do país, ainda mais quando os agentes passaram a desacreditar totalmente nesse tipo de medidas de política econômica, adotando mecanismos defensivos que tornaram seus efeitos praticamente nulos.

Quanto aos conflitos na sociedade argentina, é difícil avaliar até que ponto o Estado teve culpa pela perpetuação destes no período. Em alguns casos isso fica claro, como na tentativa frustrada do governo em intervir no funcionamento do sistema sindical, que como resultado agravaria o permanente conflito entre o presidente e os sindicalistas, o qual não arrefeceu nem mesmo quando, em 1987, Alfonsín tentou atraí-los com a concessão de cargos e benefícios. Deve-se ter em mente, no entanto, que aprimorar o funcionamento do sistema sindical era um passo importante do processo de reformas estruturais que o país demandava. Na questão do embate com os militares, como já foi visto, o presidente, cujo compromisso com a investigação dos crimes da ditadura militar foi claro, encontrou-se pressionado pelos

reclamos populares pedindo castigos significativos, aos quais os militares reagiram exigindo que não houvesse punições, ou que elas fossem leves e concentradas nos altos cargos. Apesar dos militares estarem desestruturados e desmoralizados, a ameaça de um novo levante militar contra a ordem democrática ainda era considerada uma possibilidade, e a promoção de uma “caça às bruxas” ao modo como pedia a população poderia ter complicado ainda mais as frágeis instituições democráticas do país. No que se refere aos conflitos distributivos, mais especificamente à postura dos empresários, teria faltado uma ação determinada do governo no sentido de combater esses interesses e em buscar alternativas que incentivassem os investimentos produtivos no país (o país continuou sendo considerado um paraíso para a especulação financeira, alimentada pela demanda do Estado por recursos e as freqüentes turbulências provocadas pelos diversos planos econômicos). A intransigência da oposição peronista e a indefinição no interior do próprio partido radical, no entanto, devem ser levados em consideração ao se analisar as insignificantes reformas estruturais realizadas, que de outro modo teriam permitido à Argentina retomar o nível de investimentos que propiciasse ao país pelo menos recuperar a capacidade produtiva perdida no período 1975-1983. Ao decepcionante desempenho econômico verificado no período 1983-1988 (queda de 5% do PIB em termos *per capita*) devemos somar o desastroso ano de 1989, quando o país mergulhou em uma profunda crise econômica e institucional que deu o tom para que o país encerrasse o ano de 1989 com um patamar de renda *per capita* 13% inferior ao de 1983.

## **CAPÍTULO IV**

### **A ASCENÇÃO E QUEDA DO REGIME DE CONVERSIBILIDADE (1989-2001)**

#### **4.1. ACONTECIMENTOS HISTÓRICOS**

Nessa seção serão narrados os principais eventos políticos e econômicos que marcaram a economia argentina desde a posse do presidente Carlos Menem, em julho de 1989, até a posse de Eduardo Duhalde como presidente da Argentina dias após o caos econômico e social que tomou conta do país em dezembro de 2001. No período aqui abordado está compreendido o nascimento, o sucesso e o fracasso do Plano de Conversibilidade, que seria abandonado em janeiro de 2002.

##### **4.1.1. As Dificuldades dos Primeiros Anos do Governo de Carlos S. Menem e o Início do Processo de Reformas Estruturais (1989-1991)**

A Argentina via-se, no final dos anos oitenta, em um cenário de completa desolação. O presidente eleito pelo Partido Justicialista, Carlos Saúl Menem, assumiu o país em 8 de julho de 1989, cinco meses antes da data estabelecida constitucionalmente para término do governo do radical Raúl Alfonsín, que havia optado por deixar o poder voluntariamente diante do cenário de convulsão social que tomava conta do país. Essa insatisfação do povo argentino tinha uma origem bem clara: a severa estagflação em que estava mergulhado o país desde 1988<sup>167</sup>. Um componente mais profundo envolvido nesse processo era a desilusão daqueles que confiaram excessivamente no retorno da democracia como a solução para a crise econômica, social e institucional que tomava conta do país desde 1975.

Carlos Menem havia sido eleito com amplo apoio da sociedade, inclusive de sindicalistas e grandes empresários, ainda que sob a desconfiança do mercado

---

<sup>167</sup> Enquanto o PIB argentino se retraiu em 2,0% em 1988 e 7,0% em 1989, a inflação acumulada foi de 387,7% em 1988 e 4923,3% em 1989.

financeiro e dos investidores internacionais. Oriundo de um partido com tradições fortemente ligadas ao populismo, ao nacionalismo e ao intervencionismo estatal na economia, Menem conduziu sua campanha com um discurso messiânico, onde predominavam idéias como a defesa do capital nacional, a recuperação das Ilhas Malvinas, o não pagamento da dívida externa, a implantação de uma *revolución productiva* e a concessão do “*salario*”, ainda que, ao mesmo tempo, mantinha conversas em outro tom com os setores empresariais:

Si en el voluntarismo se acercaba al estilo de Alfonsín, todo lo demás lo diferenciaba, al tiempo que testimoniaba la realidad de una nueva sociedad, dominada por la miseria y la marginalidad, en la que este tipo de discursos resultaba mucho más eficaz. En suma, nadie sabía que haría exactamente el candidato peronista en caso de resultar triunfante, pero estaba claro que sería pragmático y poco apegado a compromisos programáticos. (ROMERO, 2001: 266).

De fato, ao tomar posse, o presidente alterou seu discurso e optou por dar início à aplicação de um conjunto de medidas de reforma estrutural da economia argentina, sob as inspirações neoliberais do “Consenso de Washington”<sup>168</sup> que tomariam de assalto os países latino-americanos no início dos anos noventa. Estas medidas tinham entre seus principais defensores no país a Álvaro Alsogaray, fundador do partido UCEDE (Unión Del Centro Democrático) e que havia apoiado a Menem nas eleições presidenciais<sup>169</sup>. Em outubro de 1989, Menem conseguiu a aprovação no Congresso da Lei de Emergência Econômica e da Lei de Reforma do Estado<sup>170</sup>, que estabeleciam os marcos para as medidas destinadas à reforma do Estado e para as reformas estruturais liberalizantes, incluindo o início do processo de privatizações sob os cuidados de Roberto Dromi (Ministro de Obras e Serviços Públicos) e María Julia Alsogaray (nomeada interventora da empresa estatal de telefonia, ENTel)<sup>171</sup>. O novo presidente daria início, também, às ações no sentido de

---

<sup>168</sup> Sobre o “Consenso de Washington”, ver WILLIAMSON (2002). Para uma discussão crítica sobre as diretrizes do pensamento neoliberal, ver LO VUOLO (2001).

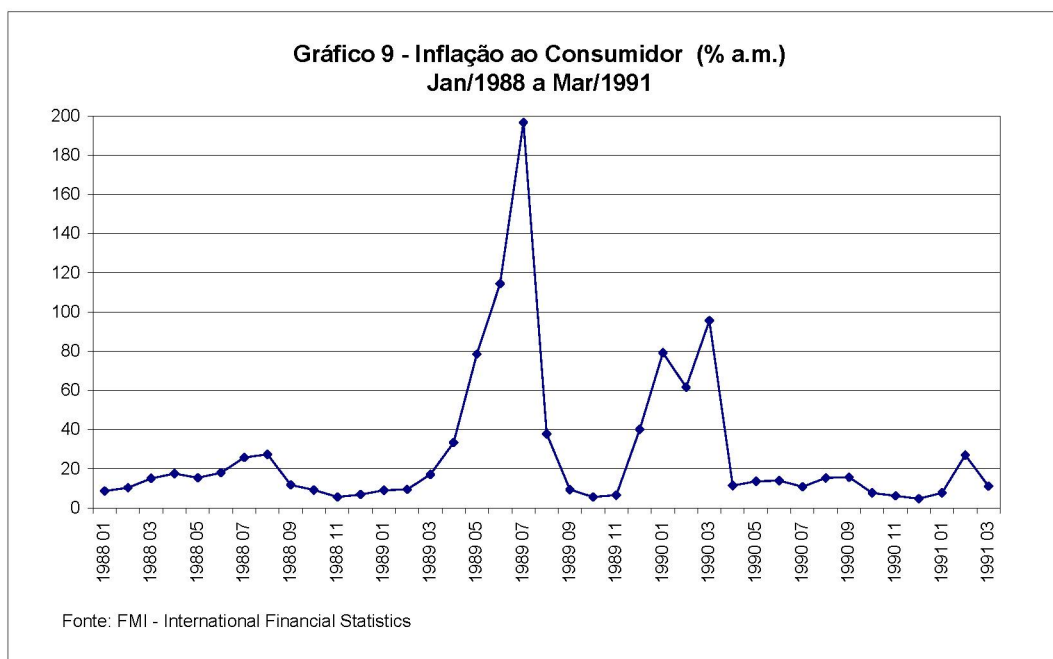
<sup>169</sup> Álvaro Alsogaray faria parte da equipe de governo do presidente Menem, na função de assessor para a renegociação da dívida externa.

<sup>170</sup> A Lei de Emergência Econômica suspendia inicialmente por 180 dias as diversas formas de incentivo regional, industrial e às exportações, assim como a preferência dada aos produtos nacionais nas compras governamentais. Permitia também o afastamento de funcionários públicos e o fim de esquemas salariais de privilégio na administração. Já a Lei de Reforma do Estado criava as condições jurídicas para o processo de privatizações. Cf. GERCHUNOFF E LLACH (1998: 440).

<sup>171</sup> Os dois seriam acusados em vários processos por enriquecimento ilícito. Matéria publicada no website do Diário Pagina 12 ([www.pagina12web.com.ar](http://www.pagina12web.com.ar)) em 13/04/2004 menciona que investigações

e elevar de cinco para nove o número de juizes da Corte Suprema de Justiça – o que seria aprovado em abril de 1990 – permitindo ao presidente a formação de uma “maioria” no Poder Judiciário.

No entanto, a aplicação e a obtenção dos resultados dessas medidas demandavam tempo, sendo insuficientes para gerar uma rápida melhora na arrecadação que gerasse efeitos positivos sobre as perspectivas de melhora nas contas públicas<sup>172</sup>. De fato, o governo Menem não conseguiu conter de maneira satisfatória o processo inflacionário e de estagnação econômica no período entre julho de 1989 e fevereiro de 1991, promovendo nesse intervalo nada menos do que seis tentativas de planos de combate à inflação<sup>173</sup> cujos efeitos eram satisfatórios apenas no curto prazo (Gráfico 9).



dão conta de que o patrimônio de María Julia Alsogaray saltou de 10 mil pesos no final dos anos 80 para 2,5 milhões de pesos no final dos anos 90.

<sup>172</sup> “The recent Argentine experience vividly illustrates that there is slow convergence to low inflation after stopping a hyperinflation in a chronic-inflation economy. In Argentina this reduction was possible because the authorities undertook wide and far-reaching structural reforms in key areas. While the economy maintained a small primary surplus since 1990, the size of the fiscal adjustment was not large enough to convey convincing signals about the long-term commitment to stabilization. The reduction in inflation was achieved gradually, as the policymakers undertook and deepened structural reforms.” (KIGUEL E LIVIATAN, 1995: 396).

<sup>173</sup> Plano Bunge y Born (jul/89), Erman I (dez/89), Erman II ou Plano BONEX (jan/90), Erman III (mar/90), Erman IV (jun/90) e Erman V (out/90).



O primeiro desses planos, denominado Plano Bunge y Born<sup>174</sup>, foi aplicado tão logo a nova equipe econômica tomou posse. Nestor Rapanelli, substituto do falecido Miguel Roig<sup>175</sup>, conduziu o plano que apelava uma vez mais para o esquema de congelamento de preços (acordado com as entidades industriais e comerciais), da taxa de câmbio (após uma desvalorização de 86% do austral) e das tarifas públicas (após fortes correções), estando os salários desta vez liberados. O sucesso na contenção da hiperinflação foi inegável, trazendo a taxa de um patamar próximo a 200% a.m. para uma taxa abaixo de 10% a.m. em apenas dois meses. No entanto, sua duração seria bastante curta: já em dezembro a inflação mensal saltava para 40%. Esse repique inflacionário – que traria de volta os protestos violentos e os saques a estabelecimento comerciais – teria sido causado por uma combinação de três fatores: as pressões de custos represados como consequência dos aumentos salariais concedidos pelos empresários, a desvalorização cambial em novembro (com o dólar passando de 650 austrais para 1010 austrais) e a dramática situação das contas públicas, que levou o ministério da Economia a declarar em dezembro de 1989 a extensão dos prazos de amortização da dívida interna e externa, o que por sua vez provocaria uma nova crise de confiança e corrida ao dólar. Diante da insustentabilidade do programa econômico – somente em novembro foram gastos 20% das reservas internacionais para sustentar a taxa de câmbio –, o ministro Nestor Rapanelli renunciaria, assumindo Antonio Erman González<sup>176</sup> em 18 de dezembro.

---

<sup>174</sup> O nome Bunge y Born faz referência ao fato dos dois primeiros ministros da Economia do governo Menem serem oriundos dessa grande multinacional de capital argentino, seguindo uma antiga tradição do peronismo em contar com empresários na condução desse ministério.

<sup>175</sup> Miguel Roig veio a falecer cinco dias após a sua posse.

<sup>176</sup> Erman González até então ocupava a vice-presidência do Banco Central. Antes havia sido ministro da Economia da província de La Rioja durante a gestão do então governador Carlos Menem. ROMERO (2001: 273) o descreve como “(...) un oscuro contador riojano, del círculo más íntimo del presidente (...)”.

**Tabela 19 - Indicadores Macroeconômicos Selecionados - 1989-1991**

	1989	1990	1991
PIB (Var. %)	-6,9	-1,8	10,6
Inflação ao Consumidor	4924	1344	84
Dívida Pública <sup>a</sup>	79377	74832	75048
Externa	50532	48300	49007
Balança Comercial <sup>a</sup>	5376	8189	4406
Saldo Trans. Correntes <sup>a</sup>	-1305	4552	-647
Orçamento <sup>a</sup>	-1883	-333	-1107
Receita	7073	10345	15334
Despesa	8956	10679	16441
Salário Real <sup>b</sup>	68	66	73
Taxa de Câmbio Real <sup>c</sup>	170	122	75
Produção Industrial <sup>d</sup>	90	86	96

Fontes: DORNBUSCH (1995), CEPAL e INDEC.

<sup>a</sup> US\$ Milhões

<sup>b</sup> 1986 = 100

<sup>c</sup> 1976 = 100

<sup>d</sup> 1988 = 100

Diante de um quadro caótico (Tabela 19), com o retorno do processo inflacionário, com a situação fiscal e do balanço de pagamento bastante críticas (a despeito dos superávits comerciais recordes) e diante de um quadro recessivo que já durava dois anos, Erman González trataria de adotar em pouco mais de treze meses cinco pacotes econômicos cujo objetivo central era sempre o de conter o processo inflacionário, melhorar as contas públicas e conter a expansão monetária. Ainda em dezembro de 1989 haviam sido liberados os preços e a taxa de câmbio, o que levou imediatamente ao recrudescimento da desvalorização do austral e consolidou a tendência ascendente da inflação. Apesar do fato de que o cronograma de privatizações estava caminhando aceleradamente (no início de 1990 já seriam realizadas as primeiras concessões de canais de televisão), a difícil situação fiscal que vivia o país pedia medidas emergenciais. Foi com essa necessidade que seria implantado em janeiro de 1990 o Plano Erman II, conhecido também como Plano BONEX. Esse plano focava na melhora do perfil da dívida pública e na redução da liquidez da economia como formas de conter o processo inflacionário<sup>177</sup>.

<sup>177</sup> Este plano visava combater a inflação com um forte choque fiscal e monetário. O choque fiscal seria dado pela troca forçada de títulos da dívida de curto prazo e depósitos a prazo por títulos de

Apesar de seu inegável efeito positivo sobre as contas públicas, sua incapacidade em mostrar resultados no combate à inflação (que já atingia 62% a.m. em fevereiro) levou a um novo plano (Erman III) em março. Esse plano – que daria a tônica dos dois seguintes (Erman IV em junho e Erman V em outubro) – fixava um conjunto de medidas no sentido de melhorar a arrecadação do governo, como o aumento da carga tributária, reajustes de tarifas públicas, congelamento de salários do funcionalismo público e aposentadorias, eliminação de secretarias e cargos públicos, controle sobre as compras e contratações do Estado e reduções nos subsídios e programas de promoção setorial.

O plano Erman III propiciou uma queda da inflação para um patamar médio de 13% a.m. entre abril e junho de 1990. O Plano Erman IV faria a inflação cair para 11% a.m. em julho, mas logo esta saltaria para 15,3% a.m. em agosto e 15,7% a.m. em setembro, quando foi aplicado o Plano Erman IV que reduziu a inflação para um patamar médio de 6,6% a.m. até fevereiro de 1991, quando o Ministro Erman González deixaria o Ministério da Economia, substituído por Domingo Cavallo.

A queda do consumo resultante do achatamento dos salários reais e do aumento da carga tributária, bem como a contenção do investimento público e privado (pelo corte significativo de subsídios e incentivos) fizeram com que, pelo terceiro ano consecutivo, o PIB argentino retrocedesse, desta vez em 1,8%. No entanto, alguns resultados positivos foram colhidos desses planos. Em primeiro lugar, a despeito de a inflação ter permanecido em patamares ainda indesejáveis, havia sido superado o processo hiperinflacionário verificado no início de 1990. Além disso, as diversas medidas visando a melhora das contas públicas, o início do processo de concessões (envolvendo rádio e TV e estradas) e privatizações (envolvendo petroquímicas, a companhia telefônica ENTel e a companhia aérea Aerolíneas Argentinas)<sup>178</sup> criaram as condições para que os indicadores fiscais em

---

longo prazo atrelados ao dólar, com prazo de dez anos e carência de três anos para o pagamento de juros. Essa medida, ao mesmo tempo que melhorava o perfil da dívida pública e acabava com a necessidade do Banco Central de remunerar os depósitos compulsórios, funcionava como um forte restrição monetária, ao retirar liquidez da economia, pois afetava 60% da base monetária existente no início de 1990. Cf. RAPOPORT (2003: 971).

<sup>178</sup> A ENTel foi dividida em duas áreas (sul e norte), vendidas respectivamente à Telefônica de Espanha e ao consórcio formado pela italiana STET e a francesa France Telecom. Já a Aerolíneas Argentinas seria adquirida pela empresa espanhola Ibéria, em um consórcio formado com a empresa de aviação nacional Austral. Para maiores detalhes sobre o processo de privatizações na Argentina, ver CASAS (1993) e SECRETARIA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA E REGIONAL (2000).

1991 fossem menos dramáticos se comparados ao registrado no final de 1989. Por fim, houve uma melhora também no quadro externo, dado que o quadro recessivo, a boa safra agrícola e a manutenção dos preços internacionais em patamares favoráveis permitiram um saldo comercial recorde em 1990, enquanto o processo de privatizações – ao aceitar títulos da dívida externa como forma de pagamento – contribuiu para a redução da dívida externa<sup>179</sup>.

**Tabela 20 - Principais Privatizações**

<b>Empresa</b>	<b>Data de Transferência</b>	<b>Empresa</b>	<b>Data de Transferência</b>
Petroquímicas	Outubro 1990 a dezembro 1995	Transportadoras e distribuidoras de Gás	Dezembro 1992
Telecom S.A. (ex ENTel)	Novembro 1990	Central San Nicolás	Abril 1993
Telefónica de Argentina S.A. (ex ENTel)	Novembro 1990	TRANSENER S.A.	Julho 1993
Aerolíneas Argentinas	Novembro 1990	Central Hidroelétrica Alicurá S.A. (Hidronor)	Agosto 1993
Llao-Llao Holding	Maio 1991	Central Hidroelétrica Cerros Colorados S.A. (Hidronor)	Agosto 1993
Petróleo (áreas centrais)	Junho 1991 a novembro 1992	Central Hidroelétrica El Chocón S.A. (Hidronor)	Agosto 1993
TANDANOR	Dezembro 1991	Central Hidroelétrica Piedra del Águila S.A. (Hidronor)	Dezembro 1993
Central Puerto S.A.	Abril 1992	ELMA	Fevereiro e setembro 1994
SOMISA	Abril 1992	Cargueiros tanque	Fevereiro e setembro 1994
Central Costanera S.A.	Maio 1992	Fábricas Militares várias	Fevereiro a julho 1994
EDENOR S.A. (ex SEGBA)	Agosto 1992	Caja Nacional de Ahorro y Seguro	Abril 1994
EDESUR S.A. (ex SEGBA)	Agosto 1992	Corporación Argentina de productores de Carnes (CAP)	Maio 1994
Central Güemes	Setembro 1992 a maio 1993	Hidroelétrica Diamante S.A.	Setembro 1994
Unidades portuárias e elevadores de grãos da JNG	Setembro 1992 a maio 1993	Hidroelétrica Río Juramento S.A.	Novembro 1995
Aceros Paraná S.A.	Outubro 1992	YPF (ações restantes)	Janeiro 1999
Ativos da YPF	Novembro 1992 a outubro 1993	Banco Hipotecário Nacional	Janeiro 1999
EDELAP S.A.	Novembro 1992		

Fontes: RAPOPORT (2003: 991), SECRETARÍA DE PROGRAMACION ECONOMICA Y REGIONAL (2000) e Diário La Nación (Várias Edições).

<sup>179</sup> No período compreendido entre 1990 e 1994, 30% da receita obtida com as privatizações era representada por títulos da dívida externa pública argentina. A partir de então, o governo daria total prioridade ao pagamento em efetivo. Cf. SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y REGIONAL (2000: 8).

O ano de 1990 marcaria também a mudança de postura da Argentina em relação aos Estados Unidos, dando início a um posicionamento claramente aliado aos norte-americanos<sup>180</sup>, em detrimento à postura terceiro-mundista tradicional do peronismo e praticada também por Raul Alfonsín<sup>181</sup>. Menem tratou também de adotar uma postura conciliatória com a Inglaterra, ainda que mantendo as conversações sobre a reivindicação das Ilhas Malvinas. As políticas liberalizantes aplicadas por Menem, por sua vez, contribuíram para que o país voltasse a ser visto com menos desconfiança por parte dos investidores e organismos internacionais, o que contribuiu para frear sensivelmente a saída de capitais do país, ao mesmo tempo em que propiciou o influxo de capitais destinados à aquisição das empresas privatizadas e concessões.

O final de 1990 seria marcado pela polêmica resolução do conflito entre militares e o Estado. Após novo levante dos militares “carapintadas”, o presidente Menem decretaria a anistia generalizada a militares e civis (chefes militares, membros do grupo militar “carapintadas” e de revolucionários do agrupamento “montoneros”) condenados por violações aos direitos humanos e atos terroristas realizados durante o regime militar entre 1976 e 1983. Por outro lado, o governo Menem trataria de adotar uma estratégia de desarticulação do poder sindical tanto no plano ideológico como no institucional, reformulando o sentido que o trabalho tinha no modelo de desenvolvimento adotado no país até então (BONETTO E PIÑERO, 2000: 53). Fariam parte dessa estratégia o acercamento do presidente às entidades empresariais, a política declarada de privatizações e de redução dos quadros do funcionalismo público e o favorecimento do presidente aos sindicalistas que se mostravam menos hostis às políticas de flexibilização do mercado de

---

<sup>180</sup> A nova postura argentina, que seguiria a ótica do “realismo periférico”, levaria ao que o então ministro das Relações Exteriores Guido Di Tella denominou “*relaciones carnales*” com os Estados Unidos. Entre os reflexos da nova relação entre os dois países estão, por exemplo, o envio de dois navios, aviões de transporte militar e 600 oficiais para formar parte do grupo aliado aos Estados Unidos na Guerra do Iraque em 1991 e o envio de tropas argentinas para operações na Croácia, Somália, Chipre, Kuwait, Haiti e Angola. Cf. ROCK (2002: 75) e RAPOPORT (2003: 950-958).

<sup>181</sup> Em 1991 a Argentina retirou-se do Movimento de Países Não-Alinhados. Menem, por outro lado, daria prosseguimento aos acordos comerciais com o Brasil, o que resultaria na assinatura do Tratado de Assunção em 1991, tratado esse que seria o marco inicial de funcionamento do MERCOSUL, bloco econômico formado originalmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

trabalho propostas pelo governo<sup>182</sup>. O enfraquecimento do sindicalismo se intensificaria com o aumento do desemprego que se verificaria a partir de então.

No início de 1991 o ambiente econômico estava turbulento, ainda que bem menos intensamente do que há um ano atrás. Como já mencionado, a melhora fiscal e nos indicadores das contas externas foram insuficientes para permitir um controle duradouro do processo inflacionário, que voltava tão logo o governo dava sinais de que não conseguiria manter a disciplina no controle da emissão de moeda (RAPOPORT, 2003: 971). Isso aconteceu, novamente, no final de 1990, quando a queda do nível de atividade ao longo do ano refletiu-se numa queda da arrecadação, comprometendo as contas fiscais a despeito do aumento da carga tributária, da arrecadação das concessões e privatizações e dos cortes de gastos promovidos ao longo do ano, o que forçaria o Banco Central a emitir moeda para financiar o governo<sup>183</sup>. Esse fato, alimentado por mais um caso de corrupção no governo Menem – desta vez, o Swiftgate<sup>184</sup> – contribuíram para aumentar o clima de incerteza e provocar nova corrida ao dólar. Afetado pelos problemas econômicos e pelo seu envolvimento indireto com o caso de corrupção (já que muitas das irregularidades ocorreram em órgãos subordinados ao Ministério da Economia), o ministro da Economia Erman González renunciaria ao final de janeiro de 1991, dando início a uma ampla reforma ministerial. Para o cargo foi nomeado o então ministro de Relações Exteriores, Domingo Cavallo.

---

<sup>182</sup> A minoria dissidente da CGT formaria em 1992 a CTA (Confederación de Trabajadores Argentinos), composta essencialmente pelos sindicatos ligados aos funcionários públicos, professores e aos trabalhadores das empresas estatais privatizadas. Alguns dos sindicalistas aliados ao governo, como Luis Barrionuevo e Jorge Triaca, foram recompensados com cargos públicos (administração das obras sociais e da companhia siderúrgica estatal SOMISA, respectivamente). Estes e outros sindicalistas estiveram envolvidos em denúncias de corrupção no governo Menem. Cf. ROCK (2002: 75-76) e ROMERO (2001).

<sup>183</sup> As pressões fiscais viriam também das dificuldades financeiras de muitas províncias e de seus bancos, entre eles o Banco Provincia de Buenos Aires, então o primeiro do país em depósitos. Cf. CASAS (1993: 125).

<sup>184</sup> O “Swiftgate” refere-se à denúncia feita pela empresa frigorífica Swift – através de Terence Todman, embaixador norte-americano na Argentina – sobre um pedido de propina por parte de um funcionário do governo para a liberação de documentos para a importação de máquinas destinadas à instalação de um frigorífico na cidade de Rosário. Outras empresas norte-americanas, como Enron, Autolatina, Esso, Firestone, Goodyear, American International Group e Federal Express teriam sofrido problemas semelhantes com a burocracia estatal. Nesses casos, o funcionário envolvido seria Emir Yoma, cunhado do presidente Menem e então no cargo de assessor presidencial. A família Yoma estaria envolvida também em outros casos de corrupção, lavagem de dinheiro e tráfico de drogas. Denúncias sobre fraude no processo de privatização da ENTel partiram da empresa Bell Atlantic. Para maiores detalhes, cf. CASAS (1993: 136-137) e ROMERO (2000: 253).

#### 4.1.2. O Regime de Conversibilidade Como Caso de Sucesso (1991-1998)

O Plano de Conversibilidade não seria aplicado imediatamente após a posse do novo ministro da economia. Durante os dois primeiros meses em que Domingo Cavallo ocupou o Ministério da Economia, o Banco Central tratou de manter a taxa de câmbio na faixa entre 9.000 e 10.000 austrais por dólar<sup>185</sup>. A inflação, após ter saltado para 27% a.m. em fevereiro, recuaria para o patamar ainda elevado de 11% a.m. em março.

O Plano de Conversibilidade teria seu marco inicial em 27 de março de 1991, quando foi aprovado pelo Senado e pela Câmara dos Deputados a lei nº 23.928 referente à “Convertibilidad del Austral”<sup>186</sup>, lei esta que declarava que a partir de 1º de abril de 1991 estaria estabelecida a conversão de austrais a dólares a uma relação de dez mil austrais por dólar<sup>187</sup>. Seu artigo 10º estabelecia a abolição dos mecanismos de indexação de contratos, impostos e tarifas.

Em seu artigo 4º, a lei afirma que “En todo momento, las reservas de libre disponibilidad del Banco Central de la República Argentina en oro y divisas extranjeras serán equivalentes a por lo menos el ciento por ciento (100%) de la base monetaria”. Por essa medida, tem-se claro que o Plano de Conversibilidade seguiria a lógica de um regime de *currency board*<sup>188</sup>. Nesse tipo de política, a previsibilidade fornecida pelo compromisso com a manutenção de uma taxa de câmbio fixa e a garantia de conversibilidade à taxa cambial estabelecida constituem-se em fontes de credibilidade que atuariam no sentido de reduzir as taxas de risco da economia local e, conseqüentemente, fariam tanto as taxas de juros como a inflação locais

---

<sup>185</sup> CAVALLO (2001: 165) justifica a manutenção da taxa de câmbio em um intervalo próximo a 10.000 austrais por quatro razões: 1) para facilitar a vida da população; 2) por ser uma cotação à qual o câmbio tendia a estabilizar-se; 3) por permitir que toda a base monetária estivesse coberta pelas reservas em dólares e; 4) por considerar que uma taxa mais desvalorizada implicaria uma maior demora na convergência da inflação a patamares próximos a zero.

<sup>186</sup> A Lei de Conversibilidade está reproduzida em CAVALLO (2001: 319-321).

<sup>187</sup> O peso argentino, equivalente a dez mil austrais (um dólar), só passaria a circular a partir de 1º de janeiro de 1992.

<sup>188</sup> Segundo a definição dada por CANUTO (1999: 15), o regime de *currency board* é uma variante da política de câmbio fixo em que o compromisso de conversibilidade a taxas fixas se dá através da manutenção de reservas internacionais em volume geralmente superior ao valor correspondente de moeda em circulação. Assim, o volume de dinheiro local passaria a depender da disponibilidade de reservas internacionais oficiais que sirvam de lastro para a “caixa de conversão”. Em caso de alteração no patamar de reservas, o ajuste deve ser feito através da adequação do montante de moeda local em circulação e/ou da alteração em sentido inverso das taxas domésticas de juros, na tentativa de reverter a variação das reservas.

aproximarem-se das taxas vigentes na economia emissora do ativo líquido que lhe serve de lastro (CANUTO, 1999: 17). Essa previsibilidade sob o regime de *currency board* surge também do fato de implicar uma restrição ao uso das políticas monetária e cambial, dado que a oferta de moeda torna-se endógena e qualquer tentativa da autoridade monetária de expandir o crédito doméstico resulta em equivalente perda de reservas e, conseqüentemente, em comprometimento da sustentabilidade do sistema (KIGUEL, 1999: 7). As únicas ferramentas de política monetária disponíveis seriam o gerenciamento do compulsório e da taxa de juros, ainda que o sistema argentino permitia a possibilidade de que 20% da base monetária pudesse ser respaldada por títulos públicos corrigidos pelo dólar, instrumento esse planejado para dar o mínimo de flexibilidade na condução da política econômica em momentos de aguda escassez de liquidez.

A adoção de um regime de *currency board* oferecia, portanto, possibilidades interessantes para um país com um passado marcado constantemente pela incapacidade de controlar a emissão monetária, usada principalmente para financiar os constantes déficits orçamentários<sup>189</sup>. Por sua vez, as constantes hiperinflações dos últimos anos criaram na sociedade argentina um apego bastante forte ao dólar, amplamente utilizado como indexador de contratos e reserva de valor. Esse era um fato levado em consideração pelo criador do Plano de Conversibilidade:

[La intención del Plan de Convertibilidad era] crear un nuevo sistema monetario, la de resolver la inflación por el lado de las instituciones económicas. A esa altura de la experiencia argentina yo había llegado a la conclusión de que habíamos sufrido cuarenta y cinco años de inflación por haber degradado la moneda como institución; habíamos usado y abusado de la política monetaria y al hacerlo, habíamos destruido la moneda, no sólo como instrumento para preservar el valor de los activos de la gente, sino como medio de pago. La gente ya no podía ni recordar los precios en esa moneda, porque cambiaba continuamente. El dólar se había transformado en una especie de remedio casero a la inflación, y de hecho los argentinos usábamos alrededor de 24 mil millones de dólares en billetes, mientras que el valor de los australes que todavía circulaban equivalía a sólo 4 mil millones de dólares. Por lo tanto, en la práctica la moneda era el dólar. (CAVALLO, 2001: 163).

---

<sup>189</sup> CARAMAZZA e AZIZ (1998: 6) afirmam que, em geral, a opção por um regime de taxa de câmbio fixo é preferível se os distúrbios que afetam o nível geral de preços na economia são predominantemente monetários – tais como variações na demanda por moeda. Os regimes flexíveis seriam mais adequados se os distúrbios são predominantemente reais – tais como mudanças nas preferências ou tecnologia que afetam os preços relativos dos bens domésticos – ou provenientes da conjuntura internacional. Adiante será visto que o regime de *currency board* implica também em grandes custos, como a maior suscetibilidade da economia a choques e ciclos reais, domésticos ou externos.



O plano foi bem recebido pela população, mas era vítima de fortes críticas de economistas (inclusive do FMI)<sup>190</sup>, que observavam com descrença a adoção de um regime de *currency board* em um país problemático como a Argentina, com um passado recente de tentativas frustradas de manutenção da taxa de câmbio. Justamente para combater esses temores, foram estabelecidas por lei medidas que garantiam o respeito ao plano, como a independência do Banco Central, o compromisso da manutenção da paridade entre o peso e o dólar (que só poderia ser alterada com prévia autorização do Congresso Nacional), a plena liberalização do mercado de câmbio, a abertura do mercado financeiro aos investidores internacionais e a restrição ao Banco Central em financiar o déficit fiscal. E, ao tornar a oferta de moeda endógena, limitava drasticamente a capacidade do Banco Central em atuar como *lender of last resort*.

O Plano de Conversibilidade, além das medidas de política macroeconômica, esboçava medidas visando o aprofundamento das reformas estruturais, necessárias para melhorar os indicadores fiscais e do setor externo, para permitir o ganho de confiança necessário junto aos investidores internacionais e para viabilizar os ganhos de produtividade de longo prazo, fatores indispensáveis para o êxito do plano:

Yo era muy consciente de que la reforma que habíamos logrado en la Argentina, que sin duda tenía a la Convertibilidad como una pieza fundamental, había dado resultado porque la habíamos combinado con muchas otras medidas, y por otro lado, para llevar adelante reformas económicas que produjeron este tipo de resultados se necesitaba un equipo, un gobierno que respaldara y que estuviera convencido (...). (CAVALLO, 2001: 179).

De um modo geral, essas reformas concentravam-se no setor fiscal, na reforma financeira e dos mercados de capitais e na maior abertura da economia argentina ao mercado mundial, medidas que de um modo geral representavam a diminuição do papel do Estado na economia. No plano fiscal, as medidas se

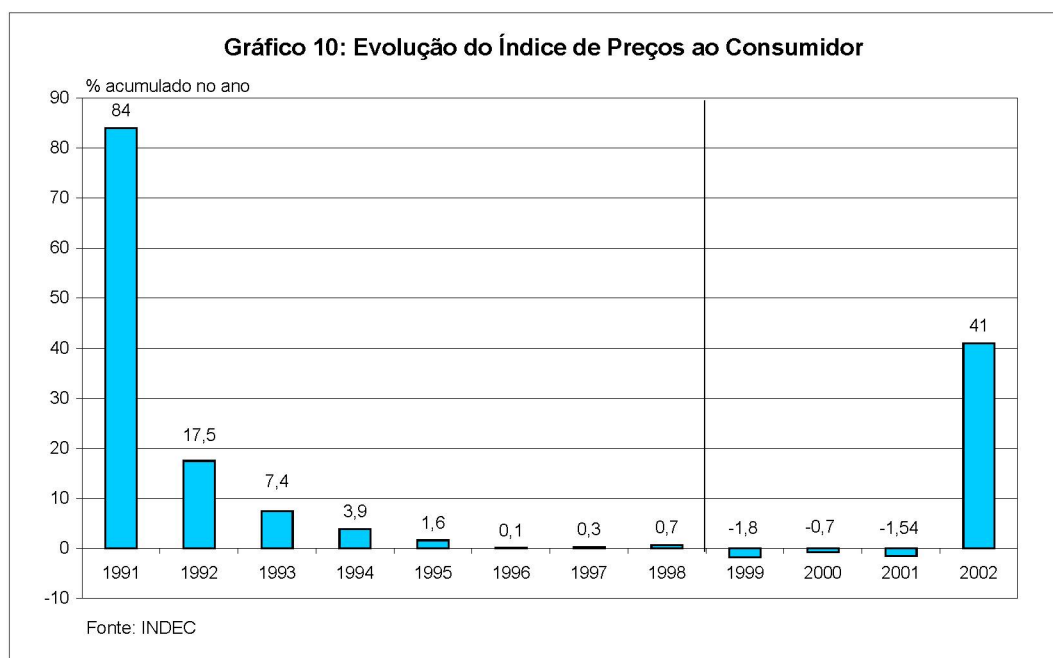
---

<sup>190</sup> “In fact, the initial decision to adopt the Convertibility Plan which rigidly linked the peso at parity to US dollar and tightly constrained monetary policy to support the exchange rate peg was taken by the Argentine government against the advice of the IMF. Many in the IMF (myself included) remained highly skeptical about this policy through the mid-1990s. After the arrangement survived the tequila crisis (...) the attitude in the Fund generally shifted to support for the arrangement.” (MUSSA, 2002: 4). Apesar da resistência inicial, em julho de 1991 o FMI (junto a outros organismos internacionais) fecharia um acordo com a Argentina para o desembolso de pouco mais de US\$ 1 bilhão em quatro trimestres, condicionado ao cumprimento de metas pré-estabelecidas.

concentravam em seis pontos: expansão do processo de privatizações, aumento da arrecadação (via reforma tributária e combate à sonegação), reforma do sistema previdenciário, descentralização do gerenciamento das políticas públicas, redução do número de funcionários públicos e reconhecimento de dívidas antigas (que vinham gerando fortes despesas com pagamento de processos). As medidas de reforma do sistema bancário e do mercado de capitais visavam melhorar sua eficiência e solvência, ao mesmo tempo em que buscava promover o aumento da competição no setor, reduzindo os riscos de possíveis crises financeiras. Nesse sentido, foram adotadas medidas como a limitação do montante disponível pelo Banco Central para a assistência de instituições financeiras, o fim do pagamento de juros sobre o montante depositado pelas instituições no Banco Central a título de compulsório, solicitação de relações capital/ativos de risco mais rígidas do que as recomendações do princípio da Basiléia, a abertura do mercado à entrada de novas instituições e o fim das restrições às fusões entre instituições (KIGUEL, 1999: 11-12). No plano externo, as preocupações estavam voltadas para a renegociação da dívida externa e para a promoção de uma ampla abertura comercial (reduzindo impostos sobre a importação e eliminando barreiras não-tarifárias), de modo a promover o retorno da Argentina aos mercados de crédito internacionais e permitir um aumento de produtividade via aquisição de novos bens de capital, incentivo à concorrência e o ingresso de investimentos estrangeiros diretos<sup>191</sup>.

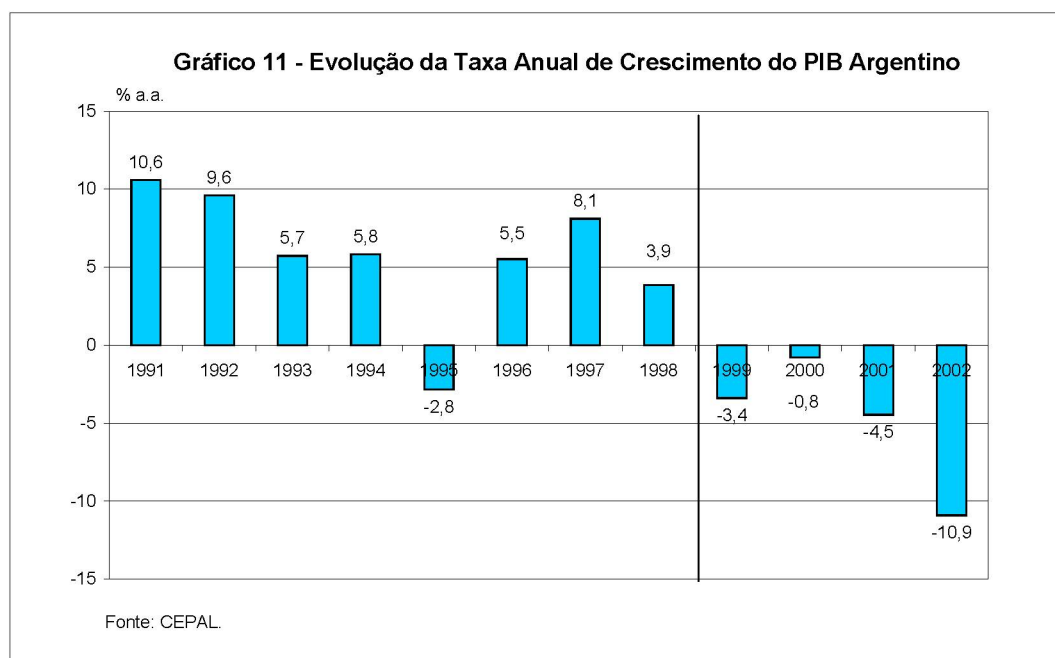
---

<sup>191</sup> A Argentina tornou-se, no início dos anos 90, o quarto maior receptor de capitais estrangeiros em todo o mundo. Esse influxo saltou de um patamar de US\$ 3,2 bilhões em 1991 para US\$ 11 bilhões em 1992 e US\$ 10,7 bilhões em 1993. Cf ROCK (2002: 65).



O êxito do Plano de Conversibilidade no período 1991-1998 refletiu-se principalmente no comportamento de dois indicadores: a taxa de inflação e o crescimento do PIB. Como pode ser visto no Gráfico 10, o Plano de Conversibilidade conseguiu uma rápida contenção do processo inflacionário. A inflação, que em 1990 havia sido da ordem de 1344%, passou a 84% em 1991 e 17,5% em 1992. Com a drástica redução da inflação inercial e com o fim do processo de correção nos preços relativos típicos de um plano de estabilização não baseado em congelamentos, as taxas anuais de inflação passaram a situar-se, a partir de 1993, em patamares inferiores a 10% a.a.<sup>192</sup>. Portanto, ao contrário dos planos anteriores que apresentavam resultados favoráveis apenas no curto prazo, o Plano de Conversibilidade conseguiu manter a inflação em patamares bastante reduzidos por um período bastante significativo.

<sup>192</sup> O ajuste de preços relativos, a exemplo do que viria a ocorrer no Plano Real, consistiu em um forte movimento de queda nos preços dos bens *tradeables*, expostos a uma abertura comercial bastante intensa, enquanto os preços dos bens não-tradeables tiveram reajustes significativos por não estarem sujeitos à competição externa e em virtude do ganho de poder aquisitivo da sociedade.



Esse ambiente de inflação sob controle foi mantido mesmo em um contexto de forte crescimento econômico: em apenas quatro anos, entre 1991 e 1994, a Argentina havia acumulado um crescimento do PIB da ordem de 35,6% (Gráfico 15). A mudança no regime econômico estaria no centro do processo de reativação da economia, ao gerar expectativas positivas sobre as estimativas de ganhos futuros, o que acabaria gerando impulsos favoráveis ao consumo e ao investimento (KOSAKOFF E RAMOS, 2002: 7), como pode ser visto na Tabela 21.

**Tabela 21 - Indicadores Macroeconômicos Selecionados - 1991-1995**

	Consumo (tx. cresc.)	Investimento (tx. cresc.)	Exportações (tx. cresc.)	Importações (tx. cresc.)	Trans. Correntes/PIB
1991	14,8%	29,9%	-3,0%	103,0%	n.d.
1992	13,2%	32,6%	3,5%	79,7%	-2,4%
1993	5,3%	15,3%	7,0%	13,3%	-3,0%
1994	6,7%	20,7%	20,8%	29,0%	-3,6%
1995	-5,8%	-16,0%	32,1%	-6,7%	-1,0%

Fontes: KIGUEL (1999) e Ministerio de Economía (Argentina).

Diversos outros fatores acabaram por alimentar esse impulso inicial: o aumento de poder aquisitivo da população (pela drástica redução do imposto

inflacionário); o aumento de poder de previsibilidade no retorno dos investimentos pelo fim do processo hiperinflacionário; a necessidade de renovação do estoque de capital e de expansão da infra-estrutura (que estavam deteriorados após duas décadas de fraco desempenho econômico e restrições diversas às importações); o impulso dado pelo Estado ao reduzir impostos sobre a produção (em acordos que exigiam a redução de preços); a queda nas taxas de juros internas e internacionais; o retorno do crédito ao consumidor e os ganhos de produtividade originários do processo de abertura econômica e reformas estruturais. A clara estratégia adotada pelo governo de alimentar o crescimento via endividamento externo (*debt led growth model*) – incentivada pelo retorno da Argentina aos mercados internacionais de crédito após a renegociação da dívida externa argentina no âmbito do Plano Brady<sup>193</sup> e por um cenário internacional favorável à captação de recursos internacionais<sup>194</sup> – teria importância destacada no processo de recuperação da economia argentina, como fonte criadora de demanda interna e fornecedora de divisas para as importações de bens de capital.

A partir de 1994, a economia argentina passaria a ganhar mais um importante motor de crescimento: o significativo aumento das exportações para o Brasil, que a partir de 1993 retomava o seu crescimento e começava a viver o seu *boom* de consumo após a implantação do Plano Real<sup>195</sup>. Como pode ser visto no Gráfico 12, o acesso privilegiado a esse novo mercado teve importância crescente no desempenho exportador argentino, chegando a representar 30% de suas exportações em 1998 e compensando em parte a perda de dinamismo verificada

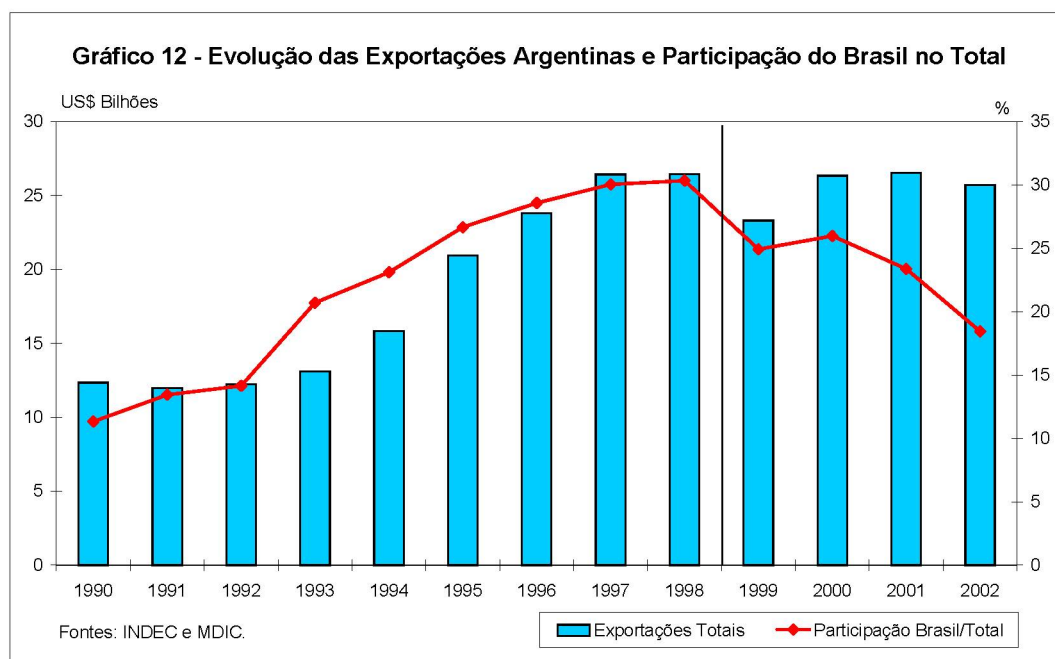
---

<sup>193</sup> Esse acordo com os credores externos foi assinado pela Argentina em 1992. O Plano Brady consistia em uma ampla renegociação da dívida externa dos países emergentes junto aos credores internacionais, através da troca de títulos da dívida antiga por novos títulos. Para uma breve exposição sobre o Plano Brady, Cf. RAPOPORT (2003: 859-861).

<sup>194</sup> “The external environment has been immensely favorable in supporting the reforms with capital inflows and hence support for what otherwise might have been a fledging currency. The external support derived in part from the decline in alternative yields in developed countries. But in large measure, restored access to the world capital market derived from the receptiveness of the world capital market to “reform economies” – Chile and México had paved the way.” (DORNBUSCH, 1995: 228).

<sup>195</sup> “También recibimos ayuda de los brasileños. Brasil había lanzado el Plan Real, y no fue contagiado por la crisis mexicana porque estaba viviendo la euforia de su primer año. Brasil estaba comprando muchos productos argentinos, ello me sirvió para explicar que la Argentina iba a tener en 1995 un aumento importante de las exportaciones, e iba a poder revertir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, que era tomado como el síntoma más negativo. El ministro de Brasil, Pedro Malán (*sic*) se refirió en varias oportunidades a la realidad argentina, diciendo que íbamos a poder superar la situación y que Brasil iba a ayudar. Sin duda eso también fue muy bueno para nosotros.” (CAVALLO, 2001: 176).

nas vendas para outros mercados à medida que o dólar e, ainda mais, o peso argentino, se valorizavam mundialmente a partir de meados de 1995<sup>196</sup>.



Esse ambiente de forte crescimento econômico com baixa inflação levou ao aumento da receita do governo com impostos, o que, por sua vez, contribuiu para que o governo melhorasse a situação das contas públicas, a despeito dos gastos apresentarem trajetória ascendente entre 1991 e 1994, como pode ser visto na Tabela 22.

<sup>196</sup> No período compreendido entre 1991 e 1998, enquanto as exportações para o Brasil cresceram a uma taxa média de 25,8% a.a., as exportações para o restante do mundo cresceram à taxa de 7,2% a.a.. É importante notar que o processo de valorização do real entre 1994 e 1998 compensou o efeito da valorização do dólar sobre a competitividade internacional dos produtos argentinos, o que permitiu que as exportações argentinas para o mercado brasileiro não fossem comprometidas. Além disso, deve-se levar em consideração que a retomada de crescimento no Brasil levou a uma forte entrada de novos investimentos diretos nos dois países com a pretensão de explorar o potencial de consumo da região do Mercosul, o que levaria a uma maior integração entre as cadeias produtivas desses países. O caso mais visível desse fenômeno foi o setor automotivo, o maior responsável para o fortalecimento do fluxo comercial entre Argentina e Brasil a partir de 1993.

Tabela 22 - Orçamento do Setor Público Consolidado (em % do PIB)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Receita</b>	<b>20.1</b>	<b>23.4</b>	<b>24.6</b>	<b>24.1</b>	<b>23.2</b>	<b>22.2</b>	<b>23.2</b>	<b>23.7</b>	<b>24.3</b>	<b>24.7</b>	<b>23.5</b>
Impostos	13.6	16.2	16.1	16.2	15.6	15.8	16.8	17.4	17.5	18.1	17.5
Previdência Social	4.6	5.1	5.9	5.7	5.3	4.4	4.2	4.0	3.8	3.7	3.6
Outros	1.8	2.1	2.5	2.2	2.4	2.0	2.2	2.3	2.9	2.8	2.5
<b>Gastos (Excl. Juros)</b>	<b>20.6</b>	<b>21.9</b>	<b>23.1</b>	<b>24.1</b>	<b>23.7</b>	<b>23.3</b>	<b>22.9</b>	<b>23.2</b>	<b>25.1</b>	<b>24.2</b>	<b>25.0</b>
Salários	8.0	8.4	8.8	8.9	8.9	8.3	8.2	8.3	9.4	9.5	9.9
Pensões	5.4	6.0	5.6	5.9	6.0	6.2	5.9	5.8	6.2	6.1	6.2
Outros	7.1	7.5	8.8	9.3	8.7	8.8	8.8	9.0	9.5	8.6	8.9
<b>Balanco Primário</b>	<b>-0.5</b>	<b>1.4</b>	<b>1.5</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.4</b>	<b>-1.1</b>	<b>0.3</b>	<b>0.5</b>	<b>-0.8</b>	<b>0.4</b>	<b>-1.5</b>
Juros (-)	3.0	1.9	1.4	1.6	1.9	2.1	2.3	2.6	3.4	4.0	4.8
<b>Balanco Geral</b>	<b>-3.5</b>	<b>-0.4</b>	<b>0.0</b>	<b>-1.5</b>	<b>-2.3</b>	<b>-3.2</b>	<b>-2.1</b>	<b>-2.1</b>	<b>-4.2</b>	<b>-3.6</b>	<b>-6.4</b>
Outros Débitos	0.0	0.1	0.3	0.4	0.8	0.5	0.3	0.4	0.5	0.0	0.0
<b>Balanco Geral Incluindo Outros</b>	<b>-3.5</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.3</b>	<b>-1.9</b>	<b>-3.1</b>	<b>-3.6</b>	<b>-2.4</b>	<b>-2.5</b>	<b>-4.7</b>	<b>-3.6</b>	<b>-6.4</b>

Fonte: KRUEGER (2002).

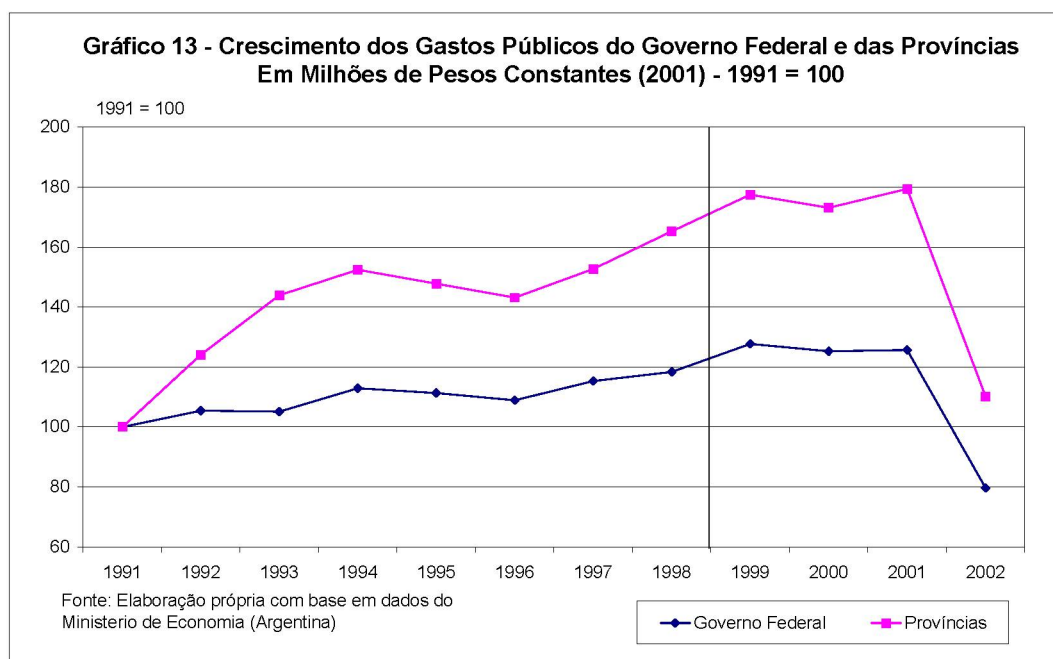
Ao contrário do planejado com o processo de privatização das deficitárias empresas estatais e do sistema previdenciário<sup>197</sup>, não só não houve a redução no volume de gastos do governo, como este durante toda a década esteve acima do patamar verificado em 1991. A resistência do governo em realizar cortes mais drásticos nos gastos correntes e, especialmente, no funcionalismo (principalmente nas províncias) são fatores importantes<sup>198</sup>. Como pode ser visto no Gráfico 13, o gasto das províncias cresceu a um ritmo muito acima do que aconteceu com o governo federal. Ainda que parte desse aumento de gastos justifique-se pelo repasse da administração sobre as áreas de educação e saúde para as províncias

<sup>197</sup> O sistema previdenciário argentino foi privatizado em julho de 1994. Por pressões do Congresso, o projeto inicial que pretendia privatizar todo o sistema previdenciário seria modificado, de modo que se criou a possibilidade dos trabalhadores elegerem entre os sistemas previdenciário privado e o estatal. Pelo novo sistema, no entanto, alterou-se o sistema de aposentadoria definida por um de contribuição definida, o que correspondia à criação de uma conta de poupança para cada trabalhador ao invés do antigo sistema em que os trabalhadores da ativa financiavam os aposentados. A privatização de parte do sistema previdenciário representaria uma perda de arrecadação, que BAKER E WEISBROT (2002) estimam em 1% do PIB a cada ano. Para esses autores, essa perda de arrecadação é um dos fatores que impulsiona o governo a elevar seu endividamento externo. Para uma defesa da reforma da previdência, ver CAVALLLO (1998: 190-191).

<sup>198</sup> Existem insinuações de que esta seria uma possível estratégia visando a reeleição de Carlos Menem em 1995. CAVALLLO (1998: 177-178), por sua vez, atribui ao reconhecimento de dívidas antigas o aumento dos gastos no período.



(no âmbito do novo regime de coparticipação aprovado em 1992), percebeu-se a falta de comprometimento com a responsabilidade fiscal por parte das províncias a despeito da existência de um Pacto Fiscal assinado entre as províncias e o governo central.



As receitas extraordinárias oriundas do processo de privatizações<sup>199</sup>, as diversas medidas no sentido de aumentar a arrecadação (via aumento de alíquotas e combate à evasão fiscal) e o acesso do Estado aos mercados internacionais de crédito permitiram que o governo financiasse com relativa facilidade esse déficit.

A crise do México, ocorrida no final de dezembro de 1994, teria forte repercussão sobre a maioria dos países emergentes, sendo que a Argentina estaria entre os mais afetados pela crise de confiança por parte dos investidores internacionais<sup>200</sup>. A despeito das medidas anunciadas por Domingo Cavallo durante

<sup>199</sup> 66% do total de receita obtida com o processo de privatizações entre 1990 e 1999 concentrou-se no período 1990-1994. Cf. SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y REGIONAL (2000: 30).

<sup>200</sup> O México seria a primeira vítima do processo de elevação das taxas de juros norte-americanas ocorrida a partir de fevereiro de 1994 e que teria impacto significativo sobre o crescimento da dívida externa dos países emergentes, como foi o caso da Argentina. Usada como política para frear os efeitos inflacionários da retomada do seu crescimento, as taxas de juros norte-americanas ascenderiam de 3,0% a.a. em janeiro de 1994 a 5,5% a.a. em novembro do mesmo ano, atingindo o pico em fevereiro de 1995 (6,0%). A partir de julho de 1995 uma série de pequenos cortes faria a taxa descender a 4,75% a.a. em novembro de 1998. Ainda que o aumento dos juros nos Estados Unidos



1994 no sentido de aprofundar o processo de reforma do Estado (mais privatizações, aumento de impostos e cortes de gastos públicos), a desconfiança dos agentes quanto à capacidade de manutenção da paridade entre o peso e o dólar foi mais forte e refletiu-se em um forte movimento de saída de capitais do país<sup>201</sup>. Ainda que nos primeiros anos de vigência do plano tivessem sido adotadas medidas no sentido de fortalecer o sistema financeiro argentino, este não conseguiria passar imune à corrida bancária que reduziu em 18% o volume de depósitos em quatro meses e que resultou na intervenção do Banco Central em quatorze instituições bancárias (KIGUEL, 1999: 24). A crise de liquidez da economia, a elevação dos juros internos e externos e as medidas adotadas pelo governo para evitar o aprofundamento do problema fiscal (novo aumento da carga tributária, redução dos salários do funcionalismo público, contenção do repasse de verbas às províncias) levariam à queda dos investimentos, do consumo e o fechamento de empresas, fatores que se refletiram na retração de 2,8% do PIB em 1995.

Carlos Menem faria uso desse ambiente de incerteza e temor pelo possível fim da paridade peso-dólar para conseguir a sua reeleição nas eleições presidenciais<sup>202</sup> de 14 de maio de 1995, obtendo 48% dos votos, uma percentagem ainda maior do que a obtida nas eleições de 1989. Passada a onda de desconfiança quanto à sustentabilidade do regime cambial, o país tomaria novas medidas no sentido de garantir a confiança dos investidores internacionais e a retomada do crescimento. No âmbito bancário, foram adotadas medidas no sentido de aumentar a transparência e fortalecimento das instituições financeiras<sup>203</sup>. No plano fiscal foi

---

tenha sido um fator importante para desencadear a crise mexicana, fatores internos como a instabilidade política, o grau de endividamento do Estado mexicano, as características estruturais de seu mercado financeiro e cambial e a concentração de suas exportações no mercado norte-americano teriam importância fundamental para explicar a gravidade da crise. Cf. CABALLERO (2000) e STURZENEGGER (2003).

<sup>201</sup> A defesa da paridade cambial ante o ataque especulativo ao peso resultou na perda de 33% (US\$ 6 bilhões) das reservas internacionais argentinas entre dezembro de 1994 e março de 1995.

<sup>202</sup> A eleição presidencial de 1995 seria a primeira em que entraria em vigor a reforma constitucional aprovada em 1993 com determinada atuação do presidente Carlos Menem. Pela nova lei eleitoral o mandato presidencial era reduzido de seis para quatro anos, com a possibilidade de reeleição. A eleição para presidente passaria a ser feita pelo voto direto e, em caso de nenhum dos candidatos obter a maioria dos votos (ou uma diferença significativa), estava prevista a realização de um segundo turno envolvendo os dois candidatos mais votados.

<sup>203</sup> Entre as novas medidas estavam: adoção de maiores requerimentos de capital (o que incentivou os processos de fusões), criação de mecanismos para evitar as corridas bancárias (como a maior transparência na divulgação dos resultados das instituições financeiras) e a constituição de um fundo exclusivo para crises de liquidez, de modo a garantir os depósitos dos pequenos investidores. A

acelerado o processo de privatizações e foram mantidas muitas das políticas de aumento da arrecadação e corte de gastos, o que acabou custando ao ministro Domingo Cavallo a inimizade de governadores, sindicalistas, funcionários públicos e de parte do empresariado.

O sucesso da equipe econômica em manter a paridade cambial durante a crise mexicana foi recompensada pela consolidação de uma boa imagem da Argentina junto aos investidores internacionais, que ganharia inclusive o apoio declarado do FMI à política econômica do país, após sua reticência inicial. O retorno dos capitais estrangeiros ao país permitiu que o país prosseguisse com seu *led debt growth model*, como mostra a Tabela 23. Após a crise mexicana, no entanto, alterou-se o perfil dos capitais estrangeiros que ingressaram no país: o influxo de capitais de portfólio se manteve em patamares mais moderados e cresceu significativamente a importância dos empréstimos de longo prazo e dos investimentos externos diretos<sup>204</sup>.

---

ausência deste foi tida como um dos agravantes da crise financeira de 1994-1995 ao alimentar o movimento de retirada dos depósitos. Cf. KIGUEL (1999: 27-28).

<sup>204</sup> Além dos temores de novas crises financeiras, essa mudança de comportamento dos capitais de curto prazo explica-se pela elevação dos juros norte-americanos a partir de fevereiro de 1994. Quanto ao investimento externo direto, este intensificaria sua mudança de direcionamento verificado já a partir de 1993: se entre 1990 e 1993 mais da metade dos ingressos de IED correspondiam a operações de privatização e concessão de ativos públicos, a partir de então as fusões e aquisições de empresas privadas passaria a representar a maior parte o destino desses capitais (KOSAKOFF E RAMOS, 2002: 12). Essa mudança refletia não só a redução no número de ativos privatizáveis após o grande número de operações realizadas entre 1990 e 1993, mas também o barateamento dos ativos das empresas argentinas após a crise vivida pelo país em 1995 e pelas perspectivas de retomada de crescimento econômico a partir de 1996.

**Tabela 23 - Financiamento dos Requerimentos Externos da Economia Argentina (em US\$ milhões)**

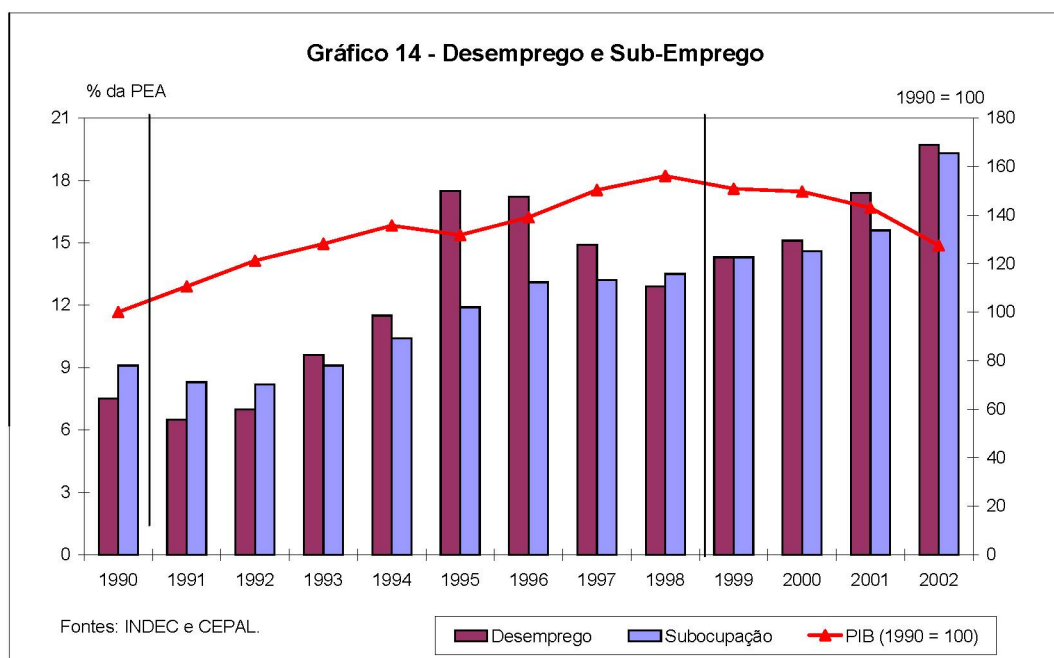
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Investimento Externo Direto (IED)	4.384	2.763	3.432	5.279	6.513	8.094	5.697
Investimento de Portfólio em Ações	1.121	4.979	3.117	1.091	990	1.385	57
Endividamento de Longo Prazo	5.774	13.388	11.388	12.330	18.180	22.296	23.681
Endividamento de Curto Prazo (líquido)	2.001	2.954	3.227	5.167	1.204	6.338	1.760
Erros e Omissões	-198	-1.243	-820	-1.682	-1.648	-1.281	905
<b>Total Financiamento</b>	<b>13.082</b>	<b>22.841</b>	<b>20.344</b>	<b>22.185</b>	<b>25.239</b>	<b>36.832</b>	<b>32.100</b>

Fonte: ROMERO e CALZADA (2001).

Apesar do sucesso no controle do processo inflacionário e da retomada do crescimento na segunda metade de 1996, a economia argentina começaria a mostrar mais nitidamente sinais preocupantes no comportamento de alguns indicadores macroeconômicos. Esses sinais, ainda que despertassem questionamentos em muitos analistas sobre a sustentabilidade do regime de *currency board* no país, eram relativizados pelo forte crescimento da economia e pela manutenção na entrada de grandes volumes de recursos externos.

Um primeiro sinal de preocupação era o recrudescimento do desemprego, como pode ser visto no Gráfico 14. O novo ambiente econômico implementado na Argentina com as reformas estruturais do início dos anos noventa representava uma mudança radical nas regras do jogo vigentes no mercado doméstico, caracterizado principalmente por uma menor participação do Estado na atividade produtiva e uma maior competição das empresas argentinas tanto no mercado interno quanto no mercado externo (KOSAKOFF E RAMOS, 2002: 9). Esse quadro implicou alterações no funcionamento do setor público e privado, como o processo de venda das estatais, as medidas de corte no funcionalismo público federal e a necessidade de racionalização do sistema produtivo privado – com a implantação de novas tecnologias (incentivada também pelas medidas de barateamento dos bens de capital em relação ao custo da mão-de-obra) e a proliferação de processos de fusão de empresas. Todas essas medidas tiveram fortes efeitos negativos sobre o

mercado de trabalho mesmo durante os anos de forte crescimento econômico prévios à recessão de 1995: entre 1991 e 1994 a taxa de desemprego dobrou, saltando de 6% da PEA (a taxa média de desemprego nos anos oitenta)<sup>205</sup> para quase 12% da PEA<sup>206</sup>.



Essa situação agravou-se ainda mais com a recessão de 1995. Nesse momento, os desequilíbrios financeiros provocados pela elevação das taxas de juros internas e internacionais foram responsáveis pelo fechamento de muitas empresas e na redução importante na formação bruta de capital da economia<sup>207</sup>. A continuidade do processo de privatizações e as diversas medidas do governo federal no sentido

<sup>205</sup> BONETTO E PIÑERO (2002: 53) destacam que os baixos indicadores de desemprego registrados nos anos 80 escondiam imperfeições no mercado de trabalho que levariam às reformas neoliberais aplicadas nos anos 90. Três seriam essas imperfeições: 1) a criação de empregos de baixa produtividade (quase um terço dos novos empregos eram no setor público), 2) o crescimento da informalidade e 3) a queda da produtividade média da economia.

<sup>206</sup> ROMERO (2001: 276) destaca que os efeitos desse forte crescimento do desemprego foram compensados, até 1995, pelas elevadas indenizações pagas aos desempregados sem justa causa, o que junto ao enfraquecimento dos sindicatos explicaria a baixa conflitividade dos trabalhadores. LO VUOLO (2002) menciona que o crescimento do setor de serviços e do conta-propismo teve grande importância na absorção da mão-de-obra desempregada da indústria e das empresas privatizadas.

<sup>207</sup> O investimento bruto interno argentino caiu 13% em 1995.

de reduzir o funcionalismo público alimentaram o crescimento da taxa de desemprego, que saltou para o patamar de 17,5% da PEA em 1995 e 1996.

Na época, o diagnóstico de muitos economistas era de que o aumento do desemprego era fruto da rigidez do mercado de trabalho. Apesar da resistência do Congresso em aprovar medidas significativas no sentido de flexibilizar as relações trabalhistas, foram adotadas algumas medidas para reduzir os encargos nas contratações e flexibilizar os contratos de trabalho. Apesar dessas medidas, da queda dos salários e do retorno do crescimento econômico, no entanto, a taxa de desemprego em 1998 era da ordem de 13% da PEA, acima da taxa de 11,5% apresentada em 1994, a despeito do produto ter acumulado uma elevação de 15% no mesmo período.

Outro problema que afetava o país era a deterioração do quadro fiscal. O esforço de contenção de gastos iniciado por Domingo Cavallo – e que teve prosseguimento sob a orientação de seu sucessor<sup>208</sup>, Roque Fernández, a partir de julho de 1996 – esbarrou em diversos fatores negativos que comprometeram a arrecadação de impostos (a recessão de 1995) e a arrecadação da previdência social (privatização do sistema previdenciário, precarização crescente das relações trabalhistas e o crescente “conta-propismo”), ao mesmo tempo em que aumentava a taxas crescentes o gasto com juros sobre a dívida pública<sup>209</sup>. Além do esforço fiscal ter sido insuficiente para compensar esses fatores, a flexibilidade nos gastos voltaria em 1998, dado que a situação cada vez mais claudicante das províncias aumentou o desemprego e a pressão pelo aumento dos gastos sociais<sup>210</sup>. O presidente Carlos Menem, por sua vez, conciliou essa necessidade de maiores gastos sociais com a tentativa de conseguir apoio para uma nova reeleição em 1999, expandindo o gasto

---

<sup>208</sup> Os conflitos do ministro Domingo Cavallo com empresários e congressistas resultariam em sua substituição por Roque Fernández (então presidente do Banco Central) em julho de 1996, não sem antes levantar acusações de atos de corrupção envolvendo lobbistas, empresários e funcionários do governo, que por sua vez levantavam acusações de corrupção contra o então ministro.

<sup>209</sup> O estoque da dívida pública, que em 1992 e 1993 esteve próxima a 35% do PIB, passou a representar pouco mais de 40% do PIB em 1998.

<sup>210</sup> Uma das saídas adotadas pelas províncias foi o aumento do quadro de funcionários públicos. Entre 1996 e 1999, o número dos funcionários públicos nas províncias saltou de 1.223.000 para 1.318.000 (ROCK, 2002: 81). Isso explica parte importante do fato do déficit público das províncias ter saltado de US\$ 1,8 bilhão para US\$ 4,1 bilhão entre 1996 e 1998, a despeito do volume de transferências de recursos do governo federal para as províncias ter crescido de US\$ 15,4 bilhões para US\$ 17,4 bilhões (BUSCAGLIA, 2002: 7).

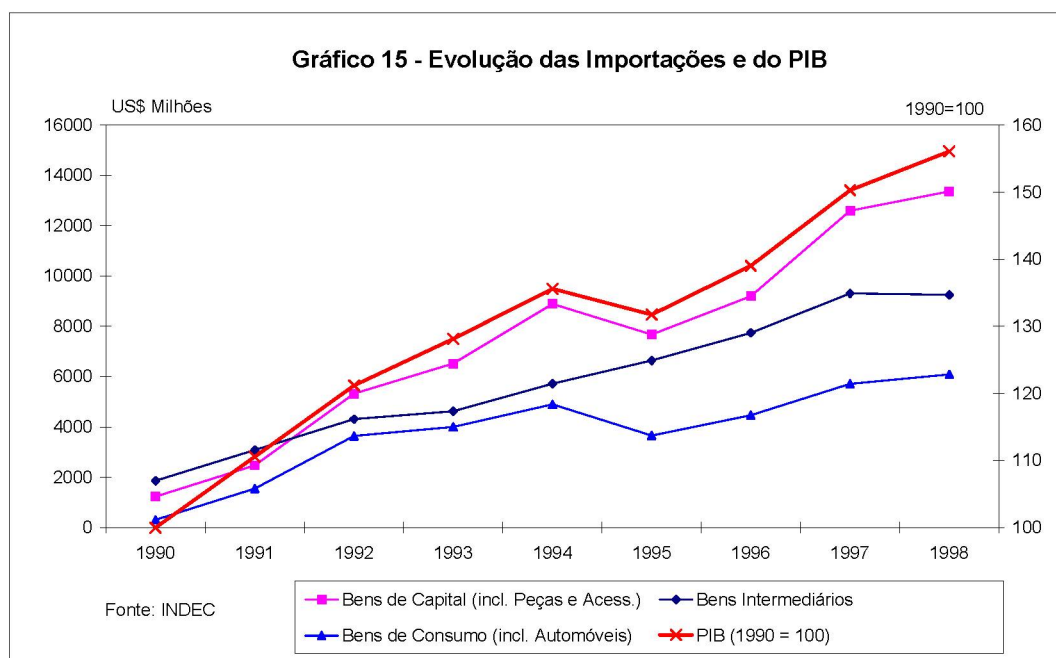
público a despeito da posição contrária do ministro da Economia (ROMERO, 2001: 289-290).

**Tabela 24 - Balanço de Pagamentos (em US\$ milhões)**

Anos	Exportações	Importações	Balança Comercial	Serviços Reais	Serviços Financeiros	Conta Corrente	Conta Capital e Financeira	Variação de Reservas
1990	12.354	7.046	8.275	-267	-4.173	4.832	-1.266	3.566
1991	11.978	11.835	3.703	-791	-3.962	-256	2.984	2.728
1992	12.399	13.795	-1.396	-2.557	-2.473	-5.655	9.220	3.287
1993	13.269	15.633	-2.364	-3.324	-2.997	-8.163	13.564	4.238
1994	16.023	20.162	-4.139	-3.776	-3.697	-11.148	12.741	682
1995	21.162	18.804	2.357	-3.417	-4.669	-5.175	7.224	-102
1996	24.043	22.283	1.760	-3.527	-5.502	-6.822	12.380	3.882
1997	26.431	28.554	-2.123	-4.363	-6.218	-12.240	16.818	3.273
1998	26.434	29.531	-3.097	-4.433	-7.406	-14.530	18.414	3.438
1999	23.309	24.103	-795	-4.106	-7.397	-11.900	13.632	1.201
2000	26.341	23.889	2.452	-4.274	-7.372	-8.839	9.654	-439
2001	26.543	19.158	7.385	-3.900	-8.243	-4.477	-4.568	-12.083
2002	25.709	8.470	17.239	-1.607	-6.457	9.590	-11.772	-4.516

Fontes: Rapoport (2001) e Ministerio de Economía (Argentina).

Por fim, outra fonte de preocupação era a cada vez mais crítica situação do saldo em transações correntes. Como pode ser visto na Tabela 24, as medidas adotadas no sentido de propiciar uma maior abertura comercial, como a drástica redução nas barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações, levaram a um forte desequilíbrio na balança comercial a partir de 1992, fruto não somente da maior importação de bens de capital e bens intermediários necessários para ampliar a capacidade produtiva de uma economia combalida há anos, mas também para satisfazer a explosão da demanda por bens de consumo (Gráfico 15). Após dois anos de superávit comercial em 1995 e 1996 – graças ao significativo aumento das vendas para o Brasil e pela queda nas importações em virtude da desaceleração do crescimento argentino – os saldos negativos haviam voltado com intensidade nos anos de 1997 e 1998, em resposta à combinação entre a forte retomada do crescimento interno e a queda nos preços das *commodities* agrícolas nos mercados internacionais.



A situação comercial argentina era agravada pelo processo de contínua valorização do dólar em relação às principais moedas internacionais a partir de meados de 1995, o que comprometia cada vez mais a competitividade dos produtos argentinos nos mercados mundiais. A extrema rigidez do regime de conversibilidade, no entanto, impedia um ajuste do câmbio real pela via da desvalorização nominal do câmbio, tornando o então ministro da economia Domingo Cavallo um prisioneiro da própria criação (ROCK, 2002: 74).

Além do aumento significativo dos déficits comerciais, a Argentina viu crescer de maneira crítica seus gastos com serviços. A elevação na rubrica “Serviços Reais” estaria relacionada aos maiores gastos com fretes (consequência da crescente corrente de comércio proporcionada pela abertura comercial e pela virtual ausência de empresas de transporte nacionais) e com viagens internacionais (RAPOPORT, 2003: 1005). Já a rubrica “Serviços Financeiros” reflete essencialmente o aumento das remessas de lucros e dividendos resultante do aumento da participação das empresas de capital estrangeiro na economia do país<sup>211</sup>, bem como do aumento no

<sup>211</sup> Estudos do INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) mostram a crescente estrangeirização dos setores produtivos no país. Em 1993, entre as 500 maiores empresas do país (excluindo as financeiras e agropecuárias), 280 eram de capital predominantemente nacional e 220 estrangeiras. Em 1999, a situação se inverteu: 194 eram de capital nacional e 306 eram estrangeiras, que concentravam 75% do valor bruto da produção e 60% do emprego das 500 empresas

volume de pagamento de juros diante de um estoque cada vez maior de dívida externa e sob taxas de juros mais elevadas após a crise mexicana<sup>212</sup>.

A despeito desses indicadores preocupantes, o país atravessaria a crise asiática de 1997 e a moratória russa de 1998 muito mais tranquilamente do que havia ocorrido em 1994-1995<sup>213</sup>. Enquanto outros países emergentes – como o Brasil – se ressentiriam fortemente da interrupção do fluxo de capitais estrangeiros após a crise asiática, este se manteve constante na Argentina e um mês após a eclosão da crise o nível de reservas internacionais argentino voltaria a crescer. Para se ter uma idéia de quão bem a Argentina atravessou a crise asiática de 1997, vale destacar que o país apresentou nesse ano a segunda maior taxa de crescimento econômico em nível mundial (8,4%), inferior apenas ao crescimento de 8,8% registrado pela China (CASTRO, 1998: 67).

A crise russa de 1998 afetaria mais significativamente o fluxo de capitais para a Argentina. Essa queda, entretanto, foi bem menos drástica do que a verificada no Brasil, ainda que as perdas sofridas pelos investidores internacionais nessas duas crises e a elevação da percepção de risco dos países emergentes implicariam a

---

(HOPENHAYN E BARRIOS, 2002: 96). KOSAKOFF E RAMOS (2002: 12-13) utilizam duas estatísticas para mostrar o crescente grau de estrangeirização da economia argentina: 1) pelo menos 56% do fluxo total de IED destinado ao país entre 1992 e 2000 foi direcionado à compra de ativos existentes, tanto estatais como privados e; 2) o processo de fusões e aquisições de empresas na Argentina acumulou entre 1990 e 1999 mais de US\$ 55 bilhões, dos quais 88% corresponderam a desembolsos de empresas de capital estrangeiro.

<sup>212</sup> Em dezembro de 1998, o estoque de dívida externa bruta argentina era da ordem de US\$ 142 bilhões, atingindo a proporção de 46,6% do PIB. Desse total, aproximadamente US\$ 83 bilhões correspondiam à dívida externa do setor público não financeiro, com um crescimento de 58% em relação à sua situação em dezembro de 1991. Ainda que em 1998 o endividamento do setor privado não financeiro correspondesse por uma parcela menor do total (aprox. US\$ 37 bilhões), seu crescimento entre 1991 e 1998 foi de impressionantes 936%, enquanto o endividamento externo do setor financeiro privado cresceu 340%, atingindo o patamar de US\$ 22 bilhões. No que se refere ao setor público, foi visível a opção do governo argentino de utilizar-se do acesso ao mercado financeiro internacional para financiar seu déficit público, dado que 67% do seu endividamento correspondia a bônus e títulos públicos. Já as dívidas do setor privado e do setor financeiro estão fortemente relacionadas com o grau crescente de estrangeirização da economia, dada a maior facilidade das multinacionais em acessar fontes externas de financiamento. Vale destacar também que o diferencial entre os juros internos e externos, assim como a paridade fixa entre o peso e o dólar, favoreciam esse tipo de endividamento.

<sup>213</sup> Para CASTRO (1998: 70), esse diferencial na postura dos investidores internacionais para com a Argentina foi resultante da credibilidade que o país adquiriu após a sua bem sucedida defesa da paridade cambial na crise mexicana de 1994, quando o governo preferiu pagar o preço de uma forte recessão e uma elevação da taxa de desemprego a sacrificar as novas instituições econômicas criadas pela Lei de Conversibilidade. KIGUEL (1999: 33) e STURZENEGGER (2003: 33) atribuem o relativo sucesso da Argentina nesse cenário externo adverso às reformas implantadas após a crise mexicana, que estiveram concentradas em três áreas: melhoria das contas públicas, a reprogramação do perfil de vencimento da dívida externa e o fortalecimento do sistema financeiro.



redução dos fluxos de capitais para esses países<sup>214</sup> e a elevação dos juros internacionais, o que, como será visto, comprometeria significativamente o crescimento argentino a partir da segunda metade de 1998.

#### 4.1.3. O Regime de Conversibilidade Como Caso de Fracasso (1999-2001)

Sete anos após o início do Plano de Conversibilidade, as análises e expectativas quanto ao desempenho econômico argentino eram bastante diferentes daquelas que caracterizaram o país nas duas décadas anteriores. Como pode ser visto na Tabela 25, a evolução dos indicadores macroeconômicos havia sido muito mais satisfatória se comparada, por exemplo, à registrada na década de oitenta:

**Tabela 25 - Comparativo entre o Desempenho Econômico nos Anos 90 e Anos 80**  
Taxas Médias no Período

	1981-1990	1991-1998
PIB (Crescimento)	-1,1%	5,8%
Investimento (Crescimento)	-7,6%	14,6%
Exportações (Crescimento)	4,4%	7,9%
Balanço Fiscal*/PIB	-9,7%	-0,8%
Inflação**	386,6%	2,7%

Fonte: KIGUEL (1999: 2).

\* Excluindo receitas de privatizações.

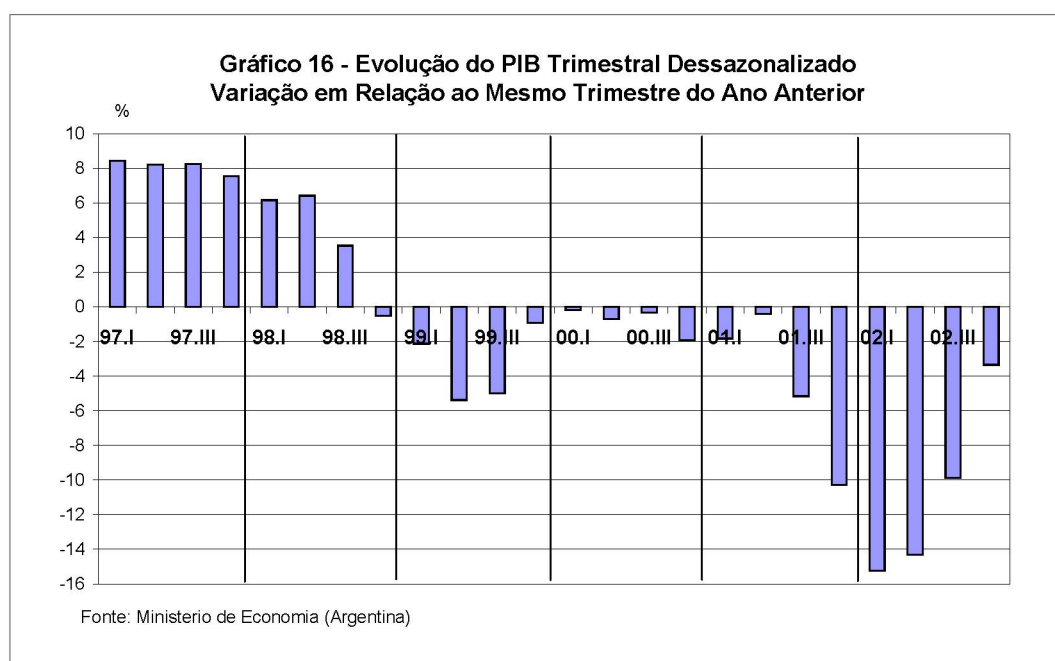
\*\* Média.

Sobre o desempenho econômico argentino após a implantação do Plano de Conversibilidade, KIGUEL (1999: 1) escrevia que:

Since its adoption, Argentina has experienced one of the most remarkable turnarounds in economic performance and has managed to overcome three large external shocks (the tequila effect, the East Asian crisis and the Russian default). (...). It is clear that today Argentina enjoys a healthy economic environment with low inflation and high growth, has one of the strongest financial systems among emerging markets and has put in place a set of “defensive” policies that limits the vulnerability to volatile capital flows.

<sup>214</sup> A média do fluxo líquido de capitais privados para os países emergentes reduziu-se de um patamar médio superior a US\$ 170 bilhões entre 1992-1996 para menos de US\$ 80 bilhões entre 1997 e 2002. Cf. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2004: 11).

Esse clima de otimismo também está refletido na análise de CASTRO (1998: 75), para quem “La totalidad de los indicadores más relevantes confirma la tendencia de que, en términos de mediano y largo plazo, la economía argentina tiene por delante un largo ciclo de expansión”. No entanto, o Gráfico 16 mostra que, a partir do terceiro trimestre de 1998, a Argentina contrariaria as previsões otimistas e entraria em um processo recessivo que se constituiria no segundo mais profundo vivido pelo país nos últimos cem anos<sup>215</sup>. Desde então os quadros econômico e social do país passariam por um processo de profunda degradação que culminaria na onda de protestos e saques de dezembro de 2001, na renúncia do presidente Fernando De la Rúa, na sucessão de três presidentes em duas semanas – sendo que um deles, Adolfo Rodriguez Saá, declararia a maior moratória de uma dívida externa soberana de todos os tempos –, no abandono do regime de conversibilidade em janeiro de 2002 e nos dramáticos indicadores econômicos e sociais desse ano, quando a Argentina viu seu PIB registrar a maior queda anual de toda a sua história (-10,9%).



<sup>215</sup> No período de quatro anos compreendido entre 1999 e 2002 o PIB argentino cairia 18,4% (22,3% em termos *per capita*). Esse resultado só não foi pior que a crise vivida pelo país entre 1914 e 1917, quando o PIB acumulou queda de 19,9% (26,6% em termos *per capita*). A Crise de 1929, que teve significativo impacto sobre a economia argentina, por exemplo, levou a uma queda de 13,8% do PIB entre 1930-1932 (19,3% *per capita*).

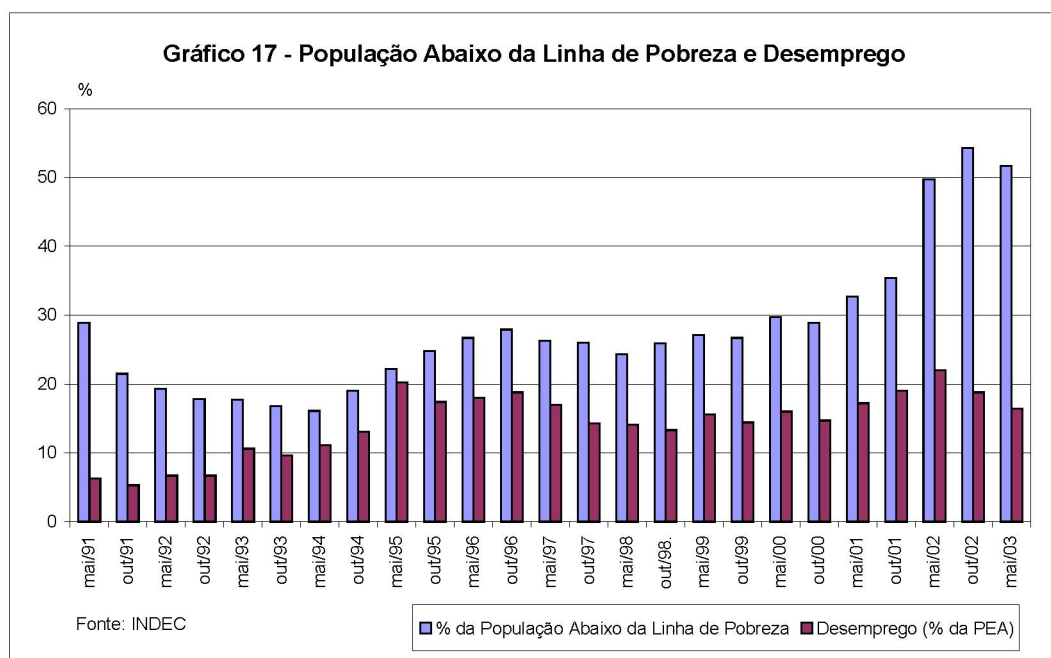
Como já visto, o processo de degradação econômica e social do país já mostrava seus sinais mesmo durante a fase de forte expansão do país. Ainda que as elevadas taxas de crescimento do PIB tivessem sido retomadas após o difícil ano de 1995, o desemprego se manteve em patamares elevados, ao mesmo tempo em que o padrão de vida se deteriorava e o processo de concentração de renda continuava<sup>216</sup> (Gráfico 17). Ao mesmo tempo, o país cultivava inconsistências macroeconômicas representadas pelo insuficiente esforço fiscal para compensar os crescentes gastos com pagamentos de juros sobre a dívida pública e pela deterioração crescente das contas externas, fruto do forte déficit na balança comercial e do aumento das remessas de lucros e dividendos e dos pagamentos dos juros sobre a explosiva dívida externa que havia atingido o patamar de US\$ 139 bilhões em 1998 (correspondente a 46,6% do PIB e mais do que o dobro do estoque verificado em 1990). Eventos externos seriam determinantes para o agravamento desse quadro. A crise russa de agosto de 1998 elevaria a preocupação dos agentes financeiros internacionais quanto a possibilidade de novas crises em países emergentes, o que reduziu o montante de capitais destinados a esses países e exigiu da Argentina uma elevação no seu patamar de juros. Como era de se esperar, esses fatores tiveram efeitos negativos sobre o nível de atividade argentino, que iniciaria uma tendência de queda já a partir do terceiro trimestre de 1998<sup>217</sup>. A desvalorização do real, ocorrida em janeiro de 1999, complicaria de vez o quadro argentino, pois não só aumentou a apreensão dos investidores estrangeiros em relação à situação econômica dos países da América Latina como afetou seu mais importante parceiro comercial, destino de 30% das exportações argentinas<sup>218</sup>.

---

<sup>216</sup> Segundo levantamento do INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), a diferença de renda entre os segmentos extremos da população havia aumentado de 15 para 23 vezes entre 1990 e 1996. Cf. ROMERO (2000: 267).

<sup>217</sup> Já excluídos os efeitos sazonais, o PIB do terceiro trimestre de 1998 foi 0,39% inferior ao do segundo trimestre. No quarto trimestre o efeito seria ainda mais intenso: queda de 2,79% em relação ao terceiro trimestre. No entanto, como o primeiro semestre do ano havia sido bastante positivo, o PIB argentino acumularia alta de 3,85% em 1998.

<sup>218</sup> A participação do Brasil no total das exportações argentinas passaria a declinar significativamente a partir de então, caindo para pouco mais de 23% em 2001. Essa queda, no entanto, seria compensada pelo aumento das vendas para os Estados Unidos.



Diante dessa nova realidade, o PIB argentino encolheu 3,38% em 1999, o que contribuiu para que a taxa de desemprego se elevasse para 14,3% da PEA. A recessão também teria reflexo na evolução dos preços, que se refletiu na deflação de 1,8%. A balança comercial sentiu os efeitos da queda das vendas para o Brasil e da recessão vivida internamente: as exportações totais caíram 12%, enquanto as importações foram 18% menores do que no ano anterior, com destaque para a redução nas compras de bens de capital (-21%)<sup>219</sup>. Ainda que 1999 tenha sido um dos anos em que mais foram obtidos recursos via privatizações (Tabela 26) e que o aumento da carga tributária tenha permitido o aumento da arrecadação em relação a 1998, o forte aumento dos gastos com salários, pensões e pagamentos de juros sobre a dívida levaram o país a apresentar um déficit orçamentário de 4,7% do PIB. A dívida externa, por sua vez, alcançou o patamar de US\$ 145 bilhões (51,2% do PIB).

<sup>219</sup> Outro reflexo da desvalorização ocorrida no Brasil foi que os custos de produção nesse país reduziram-se significativamente se comparados aos custos de produção na Argentina, o que acabou por levar a um movimento de mudança de estratégia, principalmente por parte das multinacionais, que passaram a transferir parte significativa da sua produção para as plantas instaladas no Brasil. Cf. STURZENEGGER (2003: 36).

**Tabela 26 - Receitas Fiscais com Privatizações Nacionais e Provinciais**  
Em US\$ milhões

	Nacional	Provincial	Total
1990	1.787	---	1.787
1991	1.963	---	1.963
1992	5.477	19	5.496
1993	4.496	960	5.456
1994	848	74	922
1995	1.319	91	1.410
1996	291	445	736
1997	1	1.219	1.220
1998	83	439	522
1999	3.156	1.181	4.337
TOTAL	19.422	4.427	23.849
Particip. (%)	81	19	100

Fonte: Secretaría de Política Económica y Regional (2000: 7).

As dificuldades econômicas trouxeram de volta a inconformidade social. As mobilizações populares se intensificaram, principalmente no interior, onde a deterioração das condições econômicas e sociais era mais significativa e mostrava sua face mais cruel:

Dearth, indigence, unemployment and sharpening inequality characterized most of the Argentine provinces under Menem – an inequality intensified by the government's excessive reliance on Value Added Tax. On the land, the surviving peasantry subsisted on the small plots known as minifundios, or eked out a living picking fruit. Local economies lost important subsidies with the abolition of the price-fixing boards, established in the 1930s; many, such as sugar-producing Tucumán, endure continuing decline. In the poorest parts of Argentina – the northern provinces of Salta, Jujuy and Formosa – per capita income among the poor had fallen to the levels of Bangladesh and Nepal by late 1990s. In several major provincial cities, among them Concordia (Entre Ríos), Resistencia (Chaco), Corrientes and San Salvador de Jujuy, almost three-quarters of the population lived in dire need. (ROCK, 2002: 70-71).

Diante desse quadro desolador, tomaria posse em dezembro de 1999 o presidente eleito Fernando de la Rúa, representante da “Alianza” formada pela União Cívica Radical (UCR) e um novo partido de centro-esquerda – a Frente País Solidário (FREPASO)<sup>220</sup> – para derrubar o predomínio do Partido Justicialista após

<sup>220</sup> A aliança entre a UCR e a FREPASO foi anunciada em 1997, para as eleições legislativas de outubro desse ano, quando obteve mais de 10 pontos de diferença sobre o Partido Justicialista e

10 anos de governo Carlos Menem<sup>221</sup>. Com um discurso moralizador<sup>222</sup> e com a promessa de promover a recuperação social, institucional e econômica do país (sem abandonar o regime de conversibilidade), Fernando de la Rúa obteve 48,5% dos votos, dez pontos a mais do que o candidato justicialista Eduardo Duhalde. No entanto, como afirma ROMERO (2001: 296), o novo presidente estaria condicionado pela crise econômica e pela limitação de seu poder político dado que, apesar da aliança governista ter conseguido a maioria na Câmara dos Deputados, o justicialismo dominava o Senado e a grande maioria dos governos provinciais. Mesmo a aliança governista mostrar-se-ia frágil, sendo marcada por constantes conflitos principalmente no que se referia à linha de condução econômica do país.

A equipe econômica, então liderada por José Luis Machinea, mostrava-se incapaz de encontrar soluções práticas para promover a retomada do crescimento econômico. A aposta inicial era na manutenção do regime de conversibilidade e no aprofundamento da política de ajuste que permitisse melhoras no desempenho fiscal e das contas externas, como forma de mostrar aos agentes internacionais que o novo governo estava fazendo os esforços necessários para cumprir seus compromissos (HOPENHAYN E BARRIOS, 2002: 122). Nesse sentido, foram anunciados em dezembro de 1999 um “*impuestazo*”, com aumento nos impostos cobrados sobre cigarros e bebidas, a extensão do IVA para os transportes e os planos privados de saúde, bem como a redução da renda mínima passível de cobrança de imposto de renda. Esse pacote seria complementado por medidas fiscais adicionais no âmbito de um novo acordo com o FMI, incluindo a redução dos

---

obteve importantes vitórias nas eleições para governadores em províncias tradicionalmente peronistas, como Buenos Aires, Santa Fé e Entre Ríos. A FREPASO havia sido fundada em 1995, como resultado da união entre a Frente Grande (que havia obtido resultados bastante positivos nas eleições legislativas de 1994) e pequenos partidos socialistas para a disputa das eleições presidenciais, quando obteve a segunda colocação com 28% dos votos. O partido reunia em seu interior uma diversidade de centro esquerdistas – muitos deles, como seu líder Carlos “Chacho” Alvarez, originários do justicialismo e do radicalismo – e tinha um programa de governo notoriamente progressista, onde a justiça social, o combate à corrupção e a crítica às reformas estruturais tinham destaque. Cf. ROMERO (2000: 260-269).

<sup>221</sup> Em 1998, o então presidente Carlos Menem engajou-se numa batalha política e jurídica para tentar novamente a reeleição nas eleições presidenciais de outubro de 1999. Derrotado em seu intuito, a chapa presidencial do dividido Partido Justicialista seria liderada por Eduardo Duhalde.

<sup>222</sup> “Fernando De la Rúa, the Alianza figurehead, was known as a conciliator and vote-winner rather than a man of strong ideas. A veteran Radical from Córdoba, he had nationwide credentials and could expect strong support from the provinces in gubernatorial elections. He was currently serving as elected mayor of the newly established Autonomous City of Buenos Aires, where his unblemished, if unspectacular, record also promised victory against the divided Peronists. He was considered safe, stable and untainted by corruption.” (ROCK, 2002: 82).

salários do funcionalismo público da ordem de 12% para salários entre 1.000 e 6.500 pesos e de 15% para salários superiores a este valor, e reduções significativas nas pensões especiais (para congressistas, juízes, etc)<sup>223</sup>. Todas essas medidas, no entanto, se mostraram insuficientes para melhorar significativamente os indicadores fiscais<sup>224</sup>, ao mesmo tempo em que contribuíram para uma nova queda do consumo privado (Tabela 27). A persistência do quadro recessivo, além de comprometer a arrecadação e aumentar as pressões por gastos sociais compensatórios (MUSSA, 2002: 14), afetava a confiança dos investidores, o que se refletiu na queda do investimento a 17% do PIB. O ano de 2000 encerraria com uma queda de 0,79% do PIB, que só não foi maior devido à recuperação das exportações, que cresceram 13% em relação a 1999.

**Tabela 27 - Evolução dos Componentes da Demanda Global - 1999-2002**  
Variações percentuais em relação ao ano anterior\*

	<b>Demanda Global</b>	<b>Consumo Privado</b>	<b>Consumo Público</b>	<b>Investimento</b>	<b>Exportações de Bens e Serviços Reais</b>
1999	-4,3	-2,0	2,6	-12,6	-1,3
2000	-0,7	-0,7	0,6	-6,8	2,7
2001	-5,5	-5,7	-2,1	-15,7	2,7
2002	-14,9	-14,4	-5,1	-36,4	3,1

Fonte: INDEC.

\* A preços de 1993.

Um novo componente de instabilidade, desta vez político, ocorreria no início de outubro de 2000, quando o vice-presidente Carlos “Chacho” Alvarez apresentou sua renúncia em virtude de sua inconformidade com a atuação do presidente diante das denúncias de um suposto suborno do governo aos senadores para que fosse

<sup>223</sup> A redução do volume de repasses às províncias dentro do regime de coparticipação, uma das prioridades da equipe econômica, não seria aprovada dada a forte resistência do Congresso e dos governadores peronistas contra a medida. Cf. ROCK (2002: 83).

<sup>224</sup> O aumento na arrecadação e a queda nos gastos geraram um modesto superávit primário (0,4% do PIB) em 2000. Se por um lado este resultado foi melhor do que o apresentado em 1999 (déficit primário de 0,8% do PIB), por outro esse esforço fiscal foi insuficiente para cobrir o gasto com pagamentos de juros, cuja parcela aumentou para 4,0% do PIB, implicando assim em um déficit público global de 3,6% do PIB.

aprovado um pacote de medidas visando flexibilizar as relações trabalhistas<sup>225</sup>. A saída do vice-presidente, representante da FREPASO, marcava um desgaste ainda maior da “Alianza” e traria maiores preocupações sobre a debilidade política do presidente<sup>226</sup>.

No início de janeiro de 2001 seria aprovado pelo FMI um incremento nos valores do empréstimo acordado com a Argentina em março de 2000. Conhecido como “blindaje financiero”, esse acordo trazia consigo aportes de outras agências multilaterais e capitais privados, totalizando US\$ 39,7 bilhões a serem liberados em parcelas até 2003. O governo, em troca, se comprometeria a adotar novas medidas de desregulamentação e de incentivo ao investimento público e privado, além de aprofundar o ajuste das contas públicas<sup>227</sup>.

A persistência do baixo nível de atividade no início de 2001 alimentava as críticas da população, dos economistas e do FMI quanto a condução da economia, o que levou o presidente a promover uma renovação da equipe econômica no início de março. Após a saída de Machinea e a breve passagem de Ricardo López Murphy<sup>228</sup> pelo Ministério da Economia, o presidente resolveu apostar no que seria uma grande “cartada”: a recondução de Domingo Cavallo ao Ministério da Economia no final de março de 2001. Apesar de seu retorno ter sido bem recebido pela comunidade financeira internacional, os insatisfatórios resultados fiscais registrados

---

<sup>225</sup> A reforma trabalhista havia sido aprovada pelo Senado em 26 de abril de 2000. As denúncias da ocorrência de suborno para os senadores começaram a ganhar destaque na imprensa nos primeiros dias de setembro. No momento de sua renúncia, o vice-presidente alegou sua indignação pelo fato de que dois personagens envolvidos no caso, Fernando de Santibañez (da Secretaria de Inteligência de Estado) e Alberto Flamarique (então Ministro do Trabalho e que ascenderia à Secretaria Geral da Presidência) não terem sido afastados de seus cargos na reforma de gabinete realizada pelo presidente um dia antes de sua renúncia.

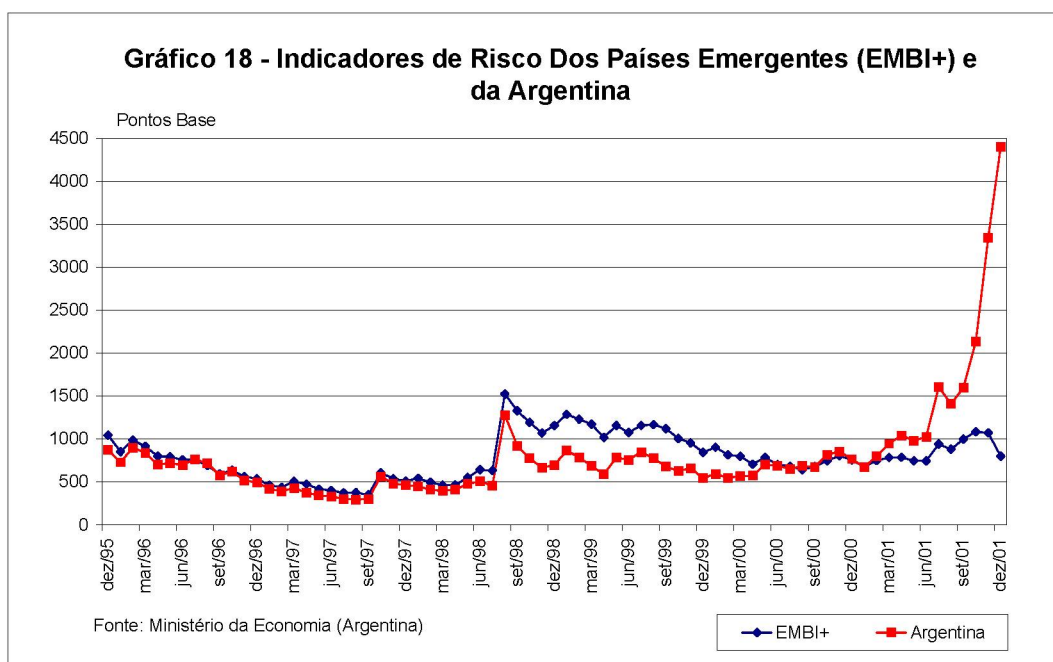
<sup>226</sup> CAVALLLO (2002a: 1) atribui a esse fato o surgimento dos primeiros rumores sobre o fim da conversibilidade, o que estaria por trás da redução dos depósitos bancários de mais de 789 milhões de pesos em Outubro de 2000 e mais de 1,0 bilhão de pesos em novembro de 2000.

<sup>227</sup> Para maiores detalhes sobre o acordo e sobre as medidas adotadas pelo governo argentino, cf. IMF (2001).

<sup>228</sup> López Murphy renunciaria duas semanas após ter assumido o cargo, em virtude da falta de apoio do presidente à sua proposta de levar a cabo um ajuste fiscal que resultasse em uma redução de gastos da ordem de 2 bilhões de pesos em 2001 e 2,5 bilhões de pesos em 2002. Este ajuste seria feito através de medidas como o corte de subsídios concedidos aos produtores de tabaco, a redução das verbas destinadas às províncias para gastos sociais, o fim das isenções fiscais concedidas às ONGs e cooperativas e à compra de combustíveis na Patagônia e a redução nas verbas para a educação superior. Estava prevista também a redução dos salários do funcionalismo público e a venda de ativos públicos, que incluía a Loteria Nacional, a Casa da Moeda e a as áreas de seguro e previdência privada do Banco de La Nación. Essas medidas provocaram forte reação negativa por parte da população, dos ministros das áreas sociais (quatro deles renunciaram), dos governadores e dos líderes dos principais partidos políticos. Cf. DIÁRIO LA NACIÓN, 17/03/2001 e 20/03/2001.



desde o início do ano – que resultaram no descumprimento da meta estabelecida com o FMI para o primeiro trimestre de 2001 –, bem como a falta de apoio do presidente ao ajuste fiscal pretendido por López Murphy, haviam elevado a percepção de risco-país para níveis próximos aos 1.000 pontos base, como pode ser visto no Gráfico 18. Esses fatores negativos se refletiriam também na queda das reservas internacionais, que se reduziram de US\$ 26,5 bilhões em dezembro de 2000 para US\$ 23,4 bilhões em março de 2001, e na que seria então a maior corrida bancária da história argentina, quando somente no mês de março foram perdidos US\$ 5,5 bilhões (CAVALLO, 2002a: 2).



Poucos dias após reassumir o cargo de Ministro da Economia, Cavallo conseguiria a aprovação no Congresso da “Lei de Competitividade”, que buscava a melhora das contas públicas através da combinação entre expansão da base tributária do IVA e criação de novos impostos (como um imposto sobre as transações financeiras), enquanto um conjunto variado de medidas era adotado no sentido de compensar esses efeitos sobre a competitividade dos produtos argentinos, entre elas: a redução dos impostos sobre os empréstimos aos empresários e sobre o lucro presumido, o desconto das contribuições patronais do montante do IVA a ser repassado pelas empresas ao governo e a flexibilização do

regime de conversibilidade, que passaria a ser atrelada a uma combinação entre o dólar e o euro (50% para cada moeda) tão logo a paridade entre essas moedas fosse atingida<sup>229</sup>. O Gráfico 19 mostra que, no entanto, a produção industrial não reagiu positivamente às novas medidas.



Além do aprofundamento do ajuste fiscal, a economia argentina sofreria com a redução da liquidez representada pela redução no influxo de capitais externos, o que por sua vez elevava as taxas de juros internas. Os constantes descumprimentos das metas fiscais estabelecidas com o FMI (verificados desde o primeiro trimestre de 2001), as dificuldades na rolagem da dívida pública (a despeito da mega-operação de reestruturação da dívida ocorrida em junho)<sup>230</sup> e o anúncio feito em junho por Domingo Cavallo da sua intenção de mudar a estrutura do regime de Conversibilidade (atrelando o peso argentino a uma média entre o dólar e o euro) despertaram nos agentes a crença de que a conversibilidade seria rompida em pouco tempo, sensação esta que se refletiu na elevação persistente dos indicadores de risco-país, das taxas de juros internas e na freqüência com que as agências de

<sup>229</sup> A “Lei de Competitividade” também concedia por um ano amplos poderes ao executivo para implantar medidas no sentido de promover reformas no setor público e nas estruturas tributária e regulatória.

<sup>230</sup> O “*megacanje*” resultou em uma troca de US\$ 20 bilhões de títulos da dívida de curto prazo por títulos de mais longo prazo (ainda que a custos maiores).

avaliação de risco reduziam suas avaliações sobre o risco dos títulos argentinos<sup>231</sup>. Ainda que a aprovação no Congresso da “Lei de Déficit Fiscal Zero”<sup>232</sup> em julho e a aprovação de um novo aumento no volume de crédito a ser concedido pelo FMI ao país em agosto de 2001 (no valor de US\$ 8 bilhões) trouxessem um breve alívio, os indicadores de risco-país voltariam a ascender já em setembro, dados os maus resultados fiscais anunciados. O desempenho do nível de atividade refletia o agravamento das percepções quanto a crítica situação argentina: no terceiro trimestre de 2001 o PIB caiu 4,4% em termos dessazonalizados em relação ao segundo trimestre e a taxa de desemprego atingia o patamar de 18,3% da PEA. Os setores que mais sofriam os efeitos da política de ajuste praticada com intensidade crescente desde a posse de Fernando de la Rúa eram justamente aqueles relacionados à demanda interna, como a indústria, o comércio e a construção civil, como pode ser constatado na Tabela 28:

---

<sup>231</sup> Verificou-se também em julho a maior queda mensal dos depósitos bancários da história argentina, com uma retirada de 6 bilhões de pesos.

<sup>232</sup> Entre as principais medidas dessa lei estavam a redução de salários do funcionalismo público e das pensões e a renegociação do fundo de coparticipação entre governo federal e as províncias. Dada a redução dos repasses, as exigências de controle fiscal e o agravamento do processo recessivo, diversas províncias apelariam para o recurso de emitir quase-moedas, que consistiam em emissão de dívida pública em formato de bilhetes com livre-circulação. Eram usadas pelos governos provinciais para pagar parte dos salários do funcionalismo público e das dívidas com fornecedores, sendo aceitas pelo Estado como forma de pagamento de tributos. No comércio, no entanto, eram aceitas na grande maioria das vezes com significativos deságios sobre o valor de face. A mais conhecida das quase-moedas era o Patacón, emitido pela província de Buenos Aires. Posteriormente, o próprio governo federal começaria a emitir sua quase-moeda, o LECOP (Letra de Cancelación de Obligaciones Provinciales). Essas quase-moedas chegaram a representar 40% do meio circulante total argentino no início de 2002.

**Tabela 28 - Composição do PIB Argentino - 1991-2002**

	<b>Variação % 1991-1998</b>	<b>Variação % 1999 - 2001</b>	<b>Variação % 2002</b>	<b>Variação % 1991 - 2002</b>
<b>PIB (a preços de mercado)</b>	<b>56,1</b>	<b>-8,4</b>	<b>-10,9</b>	<b>27,4</b>
<b>Produtores de Mercadorias</b>	<b>54,8</b>	<b>-12,9</b>	<b>-11,7</b>	<b>19,2</b>
Agricultura, Caça, Silv. e Pesca	31,0	1,7	-2,3	30,2
Mineração	68,5	8,0	-3,7	75,2
Indústria Manufatureira	47,8	-18,0	-11,0	7,9
Eletricidade, Gás e Água	80,1	11,7	-3,0	95,0
Construção	117,4	-26,1	-33,4	6,9
<b>Produtores de Serviços</b>	<b>55,6</b>	<b>-5,1</b>	<b>-9,2</b>	<b>34,1</b>
Comércio, Restaurantes e Hotéis	61,7	-16,2	-16,8	12,8
Transporte, Armaz. e Comunicações	89,0	-4,2	-7,9	66,7
Estab. Financ., Seg. e B. Imóveis e				
Serviços Prestados a Empresas	77,5	-3,7	-9,6	54,5
Outros Serviços*	24,4	3,5	-3,3	24,5

Fonte: INDEC.

\* Administração Pública e Defesa; Ensino, Serviços Sociais e de Saúde; Serviços Comunitários Sociais, Pessoais e Serviço Doméstico.

A desconformidade da população refletiu-se nas eleições legislativas de outubro, quando mais de 40% dos eleitores se abstiveram ou votaram em branco, enquanto que os candidatos mais votados eram os que criticavam o “modelo” adotado pelo país desde o início dos anos noventa (BUSCAGLIA, 2002: 4), como eram os casos dos senadores eleitos por Buenos Aires, Eduardo Duhalde e Raúl Alfonsín.

Em meados de novembro, a reestruturação quase-forçada de US\$ 50 bilhões de dívida pública em poder de residentes (bancos e entidades de previdência privada, em sua maioria) por títulos de mais longo prazo e com taxas de juros menores intensificaria a movimentação dos agentes no sentido de reduzir seus depósitos bancários e aumentar a aquisição de divisas. No final do mês seria dado um alerta mais claro de que o fim do regime de conversibilidade estava próximo: diante das evidências de um novo descumprimento das metas acordadas, começou-se a veicular a possibilidade (confirmada em 6 de dezembro) de que o FMI não aprovaria o repasse da parcela de US\$ 1,3 bilhão previsto para este mês. A queda dos depósitos bancários e do nível de reservas de divisas deu-se então de maneira

frenética<sup>233</sup>. Tentando evitar a quebra dos bancos e que as reservas atingissem um patamar ainda mais crítico, Cavallo decretou em 1º de dezembro o fechamento dos bancos e a retenção por três meses dos depósitos bancários (o chamado “*corralito*”), restringindo os saques em efetivo a 250 pesos por semana<sup>234</sup>. A partir de então o país cairia de vez no colapso institucional, econômico e social. Tornaram-se comuns os “panelaços”, modalidade de protesto que uniu pobres e a classe média contra o “*corralito*”, o ministro Domingo Cavallo e o presidente Fernando de la Rúa. Nas ruas de Buenos Aires, a desvalorização do peso no câmbio negro chegava a 25% (MUSSA, 2002: 28).

Na noite de 18 de dezembro os protestos contra a dramática situação econômica e social do país converteram-se em uma ampla (e violenta) mobilização social<sup>235</sup> que levou o presidente a declarar o “estado de sítio” em 19 de dezembro de 2001. A repressão de militares e de proprietários de estabelecimentos comerciais aos saques, piquetes e diversos atos de vandalismo resultou em seis mortes e 108 feridos<sup>236</sup>. A renúncia de Domingo Cavallo não seria suficiente para reverter a crise institucional que assolava o país<sup>237</sup>. Diante da negativa do Partido Justicialista em fazer parte de um governo de unidade nacional e da ocorrência de novas mortes na repressão à turbulência social, o presidente Fernando de la Rúa apresentaria sua renúncia em 20 de dezembro de 2001.

Obedecendo a Constituição, assumiu interinamente o poder o presidente do Senado, senador Federico Ramón Puerta, que dois dias depois transferiria o mando

---

<sup>233</sup> Na última semana do novembro os depósitos se reduziam ao ritmo de quase 1 bilhão de pesos ao dia, enquanto as reservas internacionais (líquida de títulos públicos) caíram para US\$ 15 bilhões, ante US\$ 18 bilhões no final de outubro (MUSSA, 2002: 28).

<sup>234</sup> Além do seu papel como barreira à retirada de depósitos e saída de divisas, o “*corralito*” estaria entre uma das medidas visando aumentar o grau de bancarização da economia argentina.

<sup>235</sup> Os primeiros saques tiveram início na noite do dia 18 de dezembro de 2001 em algumas zonas da região metropolitana de Buenos Aires e se repetiriam na madrugada do dia 19 em Concepción del Uruguay (Província de Entre Ríos) e se espalharia para as províncias de Santa Fé, San Juan, Santiago del Estero, Mendoza, Corrientes, Chaco, Neuquén, Jujuy y Río Negro. Ao meio-dia se iniciaram as agitações na Capital Federal. Cf. DIÁRIO LA NACIÓN, 20/12/2002.

<sup>236</sup> Quando da renúncia do presidente, o número de mortos já havia ascendido a vinte. Cf. DIÁRIO LA NACIÓN, 20/12/2002 e 21/12/2002.

<sup>237</sup> Cavallo alegaria falta de apoio político por parte dos deputados e lideranças da UCR à manutenção do regime de conversibilidade, refletida na resistência apresentada por estes em aprovar diversas solicitações do ministério da Economia, como a aprovação do Orçamento de 2002, um dos requisitos do FMI para liberar a parcela do empréstimo que deveria ser entregue em dezembro. Cavallo denuncia a existência de um plano de “golpe institucional” por parte das lideranças da UCR e de lideranças empresárias com o objetivo de acabar com o regime de conversibilidade e pesificar as dívidas em dólares. Cf. CAVALLLO (2002b).

para o justicialista Adolfo Rodriguez Saá<sup>238</sup>, declarado presidente pelo Congresso Nacional com a missão de conduzir o país até 5 de abril de 2002, quando tomaria posse o presidente eleito nas eleições marcadas para 3 de março. Tão logo assumiu o poder, o novo presidente anunciava a moratória da dívida pública argentina – que na época totalizava US\$ 128 milhões –, o que constituía a maior moratória da dívida externa soberana de todos os tempos. Alegando falta de apoio político por parte de alguns governadores provinciais do próprio Partido Justicialista, Rodriguez Saá apresentaria sua renúncia após uma semana no poder<sup>239</sup>. Com a recusa de Ramón Puerta em assumir novamente a presidência interina, assumiria o presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Oscar Camaño. Após nova eleição no Congresso, seria declarado presidente, em 01 de janeiro de 2001 o senador (e candidato derrotado nas eleições de 1999) Eduardo Duhalde, que assumia com a tarefa de terminar o mandato de Fernando de la Rúa<sup>240</sup>.

Diante da total inviabilidade da manutenção da paridade entre o peso argentino e o dólar, seria aprovado pelo Congresso em 5 de janeiro de 2002 o plano do então Ministro da Economia Jorge Remes Lenicov em que constava o fim do Regime de Conversibilidade e a pesificação assimétrica dos depósitos e créditos<sup>241</sup>. O país que desde o segundo semestre de 1998 havia entrado em recessão e que em apenas sete meses (entre outubro de 2001 e maio de 2002) viu 5,2 milhões de pessoas ultrapassarem a linha de pobreza<sup>242</sup>, teria que reconstruir seu sistema de pagamentos e lidar com a perplexidade de sua população e do sistema financeiro internacional.

---

<sup>238</sup> Rodriguez Saá era então governador da província de San Luís, cargo que ocupava há 18 anos.

<sup>239</sup> Adolfo Rodriguez Saá atribuiria esse conflito às discussões internas do justicialismo para definir o candidato às eleições presidenciais de março. Cf. DIÁRIO LA NACIÓN, 30/12/2001.

<sup>240</sup> Eduardo Duhalde deveria entregar o mandato em 10 de dezembro de 2003. No entanto, diante das evidências de falta de legitimidade, o presidente optou por antecipar as eleições presidenciais para março de 2003, com a nova posse ocorrendo em 25 de maio de 2003.

<sup>241</sup> Por pesificação assimétrica entende-se o fato de que as dívidas até US\$ 100.000 seriam convertidas à paridade de 1 peso/dólar, enquanto os depósitos feitos em dólares seriam convertidos à taxa de 1,40 peso/dólar.

<sup>242</sup> As estatísticas elaboradas pelo INDEC mostram que, em maio de 2002, 50% da população argentina encontrava-se abaixo da linha de pobreza, enquanto 23% da população encontrava-se em situação de miséria. Em outubro de 2002 esta situação era ainda mais crítica, com a pobreza atingindo 54% da população e a miséria 25%.

## **4.2. FATORES DETERMINANTES PARA O INSATISFATÓRIO DESEMPENHO ECONÔMICO ARGENTINO NO PERÍODO 1989-2001**

Como relatado na revisão histórica realizada na seção anterior, a Argentina vivenciou a partir de 1991 uma drástica mudança na trajetória recessiva que caracterizou o país desde 1975. Até a metade de 1998, o país parecia estar desenhando uma nova trajetória de crescimento, a taxas significativas de 5,8% a.a., uma das mais elevadas de sua história contemporânea. A partir de então, no entanto, o país voltaria a mergulhar em um processo fortemente recessivo, que resultaria na queda de mais de 18% do PIB em apenas quatro anos.

As análises contidas na literatura selecionada sobre os eventos econômicos, políticos e sociais que marcaram o país no período 1989-2001 nos permitem distribuir os diversos fatores explicativos do retorno do ciclo depressivo na Argentina entre as seguintes categorias: os impactos negativos de diversos choques externos, principalmente a partir da segunda metade da década de noventa; o processo de crescente endividamento externo do país, alimentado por fatores de natureza fiscal e pelos efeitos negativos da adoção da política de *currency board* e do processo de valorização do peso argentino; a repercussão das medidas de conteúdo “neoliberal” adotadas; a não realização de determinadas reformas estruturais tidas como indispensáveis; as imperfeições de natureza política e institucional do país; a ausência de incentivos ao investimento produtivo no país e os problemas originários do rol de atuação do FMI quanto às problemáticas argentinas.

### **4.2.1. Choques Externos**

O comportamento do cenário internacional é um fator determinante para entender tanto o período de elevadas taxas de crescimento apresentadas pela Argentina durante os períodos 1991-1994 e 1996-1997 quanto para explicar a crise vivida pelo país em 1995 e o desencadeamento e aprofundamento da crise pela qual passaria o país a partir do segundo semestre de 1998.

O efeito positivo do cenário internacional sobre a Argentina se daria principalmente pela condição favorável que se criou para que os capitais estrangeiros se dirigissem aos mercados emergentes. Fatores internos, como a

estabilização econômica e a abertura da economia, permitiram que o país desfrutasse desse cenário externo favorável, se constituindo em um dos países mais receberam esses capitais, tanto sob a forma de investimento direto como sob a forma de empréstimos e investimento de portfólio. Para FERRER (1998: 92), o cenário externo favorável é uma variável indispensável para se compreender o sucesso inicial do regime de conversibilidade:

El éxito estabilizador de la convertibilidad fue posible porque, hacia la misma época, volvió a reiniciarse la corriente positiva neta de recursos hacia América Latina. (...). En otro contexto, el Plan de Convertibilidad no hubiera sido viable. (...). Los recursos externos, los ingresos generados por las privatizaciones y el repunte inicial de la recaudación tributaria permitieron recuperar el comando de las finanzas públicas. El cumplimiento estricto de las reglas de la convertibilidad hizo el resto.

A crise mexicana de dezembro de 1994, ao gerar uma crise de confiança nos investidores internacionais quanto aos investimentos em países emergentes, acabou gerando uma reestruturação temporária da carteira de investimento dos agentes, a qual acabou por afetar significativamente a economia argentina. Com a vitória da equipe econômica em garantir a sustentabilidade do regime de conversibilidade, o país voltaria a recuperar a confiança perdida, o que permitiu a retomada dos investimentos estrangeiros no país, servindo de motor para a retomada do crescimento econômico não somente pelos novos investimentos, mas também por permitir o financiamento dos déficits no balanço de pagamentos e a rolagem da crescente dívida pública.

O processo de valorização do dólar a partir de meados de 1995, como será visto, traria impactos negativos para a competitividade dos produtos argentinos no exterior, dada a política local de manutenção do peso argentino à paridade fixa com o dólar. LAVAGNA (2003), ao refletir sobre o colapso do regime de conversibilidade, adiciona ao problema fiscal o fato de não terem sido observados outros dois supostos essenciais para a manutenção do Plano de Conversibilidade: a vigência de uma certa estabilidade entre as taxas de câmbio internacionais e o não abandono, por parte dos países desenvolvidos, das barreiras impostas às exportações dos países em desenvolvimento. STIGLITZ (2004) destaca que se o momento internacional fosse outro, com um euro mais forte e um dólar mais fraco, o regime de conversibilidade poderia ter uma sobrevida maior.



Mas foi a partir da crise asiática de julho de 1997, no entanto, que o cenário internacional mostrou-se claramente adverso à Argentina e aos demais países emergentes, a ponto de seus efeitos negativos resultarem em novas crises nesses países: a crise russa (1998), a crise brasileira (1999) e a própria crise argentina (2001). A crise asiática, à *priori*, não havia trazido efeitos negativos imediatos sobre a economia do país, que na época ainda gozava da credibilidade com que superou a crise mexicana. No entanto, como salienta STURZENEGGER (2003: 33-34), se os efeitos imediatos das crises asiática e da crise russa sobre a economia argentina foram reduzidos, por sua vez criavam as condições para a crise que o país enfrentaria a partir de 1999.

Isso se deu devido à elevação da percepção de risco dos empréstimos destinados aos países emergentes, que por sua vez elevou o custo das captações por parte da Argentina, elevação esta que comprometeria de maneira significativa a sustentabilidade do regime de conversibilidade. O grande impacto negativo ocorreria, de fato, no início de 1999, quando as autoridades econômicas brasileiras viram-se forçadas a desvalorizar o real. Este golpe acabaria sendo fatal para a Argentina, que perderia significativamente sua competitividade em relação a seu principal mercado exportador.

Tantos choques externos negativos, portanto, acabariam criando novas adversidades ao país que, para WEISBROT E BAKER (2002: 6), acabariam por comprometer a situação econômica do país independentemente de seu desempenho interno, ainda que este acabaria tendo sua influência ao tornar a solução dos efeitos externos adversos mais difícil:

También vale notar que otros impactos a la economía argentina durante este período vienen del sistema global financiero, y no fueron conectados directamente a ningún factor verdadero en la economía argentina. Esto es la verdad del “efecto tequila” de la crisis del peso mexicano, y quizás más llamativo, de la transmisión de la crisis financiera asiática a Rusia, y después a Brasil y a Argentina. En estos casos los inversionistas respondieron a una crisis generalmente huyendo de los mercados emergentes, muchas veces simplemente porque supusieron que los otros inversionistas harían lo mismo. El cambio fijo de Argentina hizo que todos estos impactos externos fuesen peores, porque hizo que el ajuste fuera difícil o imposible, y los intentos de mantener el cambio terminaron de sacrificar la economía. Pero la experiencia de Argentina – incluyendo una cantidad considerable de vuelo de capital durante este período – plantea preguntas sobre el funcionamiento de los mercados de capitales internacionales sin regulaciones en el nivel nacional. Plantea la cuestión de cuántos países desearían ponerse a merced de tales mercados volátiles?

CIBILS et alli (2002: 8) corroboram com esse ponto de vista:

Está claro entonces que la política fiscal no fue el problema que llevó al colapso económico de la Argentina. Más bien el colapso fue el resultado de una serie de *shocks* externos que, combinado con la movilidad irrestricta de capitales y la convertibilidad – una combinación letal – la economía argentina no pudo soportar.

Para DOMINGUEZ (2004), a combinação de fatores externos adversos foi tão grande que o autor chega a referir-se ao colapso do país como fruto de uma “má sorte”:

Lo que voy a decir parecerá, a lo mejor, una gran tontería, aunque no creo que sea así. Parte de lo que ocurre en la Argentina, aunque no es todo, es producto de la mala suerte. Y mala suerte quiere decir algo relativamente preciso: la coincidencia de una serie de factores, no vinculados entre sí, pero que ocurrieron en un mismo instante histórico. La Argentina ejecutó una reforma en su sistema de jubilaciones, con un costo importante, como ocurre en cualquier país del mundo que lo hace. Esto coincide, y no es más que una triste coincidencia, con un retraimiento de la financiación internacional, porque los inversores prefirieron poner sus ahorros en la Bolsa de Nueva York y no en los países en vías de desarrollo, tras la crisis asiática de 1997 y de la rusa de 1998. Otro aspecto coincidente, que no tiene que ver con lo primero, pero sí con lo segundo, es la crisis brasileña de enero de 1999, que azota a la Argentina. Otro factor, analíticamente independiente de los demás, es el aumento del gasto fiscal en las provincias y en el nivel nacional, que tuvo un elemento político, que fue el intento del presidente Menem de buscar otra reelección. Si hubiera ocurrido uno solo de estos distintos elementos coincidentes en el tiempo, no creo que la crisis argentina hubiese sido tan grave. La coincidencia de estos factores, independientes uno de otro, desembocó en una catástrofe. (...) lo que se podría llamar el Plan O'Neill (...) fue otro de los elementos coincidentes y lamentables de la reciente experiencia argentina. Le tocó un secretario del Tesoro de los Estados Unidos que, aun en sus declaraciones públicas, innecesarias, socavó cualquier tipo de medida internacional adoptada por la Argentina en aquel momento. Esto sigue siendo insólito para mí. No porque fuera incorrecto, contrario a los hechos observables de la Argentina en los diez años anteriores, sino porque no parecían servir a ningún propósito de la política exterior de los Estados Unidos. No es menos cierto, por otra parte, que O'Neill era ministro del presidente norteamericano y, por lo tanto, lo suyo sí tuvo un costo real para la Argentina.

LLACH (2003) também usa a expressão “má sorte” para designar a concentração de fatores externos com efeitos adversos para o país na segunda metade dos anos noventa:

Hay una cuota de mala fortuna muy importante. Porque nos encontramos con un proteccionismo salvaje en lo agroalimentario, pero también en otros rubros. Y en ese sentido, si de autocrítica se trata, yo le diría que si uno hubiera sabido que con la Organización Mundial de Comercio (OMC) esta ecuación no iba a

cambiar, quizá la apertura como se hizo en la Argentina no hubiera sido tan ingenua. Obviamente, si yo no podía trasladar recursos a los sectores más productivos iba a tener desempleo. Ese punto es dramático, de primer orden y una enorme injusticia porque la Argentina podría estar exportando en vez de 30 mil millones de dólares, 45 mil millones. Sería otro país. Tendríamos igual muchos problemas, porque siempre fuimos muy ingeniosos para buscarlos. Y después sí, está el factor del Fondo y de los Estados Unidos...

Visões mais de acordo com as teorias de 1ª geração de crises cambiais<sup>243</sup> preferem atribuir o colapso argentino ao mau gerenciamento dos indicadores macroeconômicos internos, que tornariam o país mais vulnerável aos choques externos que, por sua vez, tornariam essas imperfeições mais evidentes. Esse é o ponto de vista, por exemplo, de FERRER (1998: 90-91):

La incapacidad de servir los compromisos externos con recursos propios, es decir, el superávit del comercio exterior de bienes y servicios reales, ha instalado en la Argentina, desde la década de los ochenta, una dependencia continua de las decisiones de los acreedores. (...). El sistema es muy vulnerable a la volatilidad de los capitales especulativos ya los cambios en la tasa de interés en las plazas centrales.

HOPENHAYN E BARRIOS (2002: 126) são ainda mais enfáticos quanto ao papel secundário que os fenômenos externos teriam para explicar o colapso argentino:

Es importante resaltar que el modelo encontró su crisis final, su implosión, en un contexto internacional que no fue el de los ochenta, cuando también se cortó el crédito internacional para el país, endeudado a altas tasas de interés y con fuertes bajas en sus productos de exportación. Si bien es cierto que a fines de los años noventa disminuyó el flujo de capitales de corto plazo para las economías emergentes, continuó la expansión internacional de la inversión. Además, en los años 2000 y 2001 las tasas de interés internacionales fueron las más bajas de las últimas tres décadas. (...). Eso indica que la crisis de la economía argentina de esos años no se debería imputar sólo a una mala inserción en el contexto internacional de la globalización, (...), sino que fueron fundamentalmente causas endógenas las que terminaron con el modelo, con el caso extremo del mantenimiento hasta la insolvencia económica de su última tabla de salvación: la convertibilidad.

---

<sup>243</sup> Por esta linha de explicação da ocorrência crises cambiais internacionais, o desencadeamento de ataques especulativos à moeda de um determinado país estaria associado às inconsistências na gestão macroeconômica interna que, a partir de certo nível de deterioração, despertaria a desconfiança dos investidores internacionais, dando início ao processo de fuga de capitais. Para uma apresentação das três diferentes linhas explicativas (gerações), cf. CURADO e CANUTO (2001).

GASTALDI, RIOS E BUCHIERI (2000: 185) criticam as visões que tentam isolar os problemas argentinos dos problemas no cenário internacional sem, no entanto, desconsiderar a existência de problemas de ordem interna:

¿Cómo puede ser que lo externo no juegue rol alguno en el ciclo económico de la Argentina si una de las razones esgrimidas para denostar a la convertibilidad ha sido que tenía el defecto de amplificar en el interior el ciclo de la economía internacional? Una visión menos sesgada de la realidad económica argentina, que está inserta en un mundo globalizado, adjudicaría a los sucesos externos un elevado porcentaje en la explicación de la marcha de la economía doméstica, sobre todo los ocurridos desde la crisis asiática, sin olvidar a la par que existen todavía notorios déficits en la organización de la economía y de las instituciones que se le relacionan que si fuesen resueltos contribuirían a disponer de mayores niveles de bienestar para la ciudadanía.

#### **4.2.2. O Problema Fiscal e o Endividamento Externo**

Dentre os fatores que explicariam o colapso argentino no final da década de 90, um dos mais controversos é a dimensão da importância do comportamento dos indicadores fiscais da economia argentina no período. O argumento de que o mau gerenciamento das contas públicas, principalmente no que se refere à falta de disposição do governo federal em cortar seus gastos correntes, em evitar o crescente endividamento público e em pressionar mais intensamente as províncias para reduzirem seus gastos, está no centro das explicações dos economistas do FMI para o colapso do regime de conversibilidade. Isso fica claro, por exemplo, nas palavras de Anoop Singh, então diretor de operações especiais do FMI: “En nuestra opinión, la crisis actual tiene sus raíces en errores de política fiscal”<sup>244</sup>. Outro membro do FMI conhecido por criticar o gerenciamento das contas públicas na Argentina é Anne Krueger. Em um seminário sobre a crise argentina, KRUEGER (2002) coloca a frágil situação das contas fiscais do país como um dos dois componentes de um “cocktail destrutivo” para o regime de conversibilidade<sup>245</sup>. Outro autor ligado ao FMI que enfatiza a questão fiscal é MUSSA (2002: 6), que afirma que dentre os muitos fatores que contribuíram para a tragédia argentina, a incapacidade crônica do país em executar uma política fiscal responsável foi a causa fundamental do desastre que se verificaria em dezembro de 2001.

---

<sup>244</sup> Conferência de imprensa em 10 de abril de 2002, citado em CIBILS et alli (2002: 5).

<sup>245</sup> O outro componente seria a sobrevalorização cambial.

Esta percepção não é exclusiva dos economistas do FMI. Antes mesmo da crise mexicana, DORNBUSCH (1995: 229) já apontava a persistência do déficit fiscal (a despeito das receitas temporárias obtidas via privatizações e concessões) e o tamanho do endividamento externo como pontos críticos para a manutenção do regime de conversibilidade. Stiglitz faz um diagnóstico bastante parecido da situação fiscal argentina nos anos iniciais do regime de conversibilidade:

[En comienzos de los 90] la gente miraba las estadísticas y pensaba que iban a seguir así. Recuerdo que en el Banco Mundial la gente decía que eso demostraba que las reformas funcionaban. Y yo preguntaba: ¿cómo saben que esto va a durar? Ya entonces yo estaba muy preocupado por la manera en que se llevaban las cuentas, porque parte del presupuesto fiscal se veía bien debido a las privatizaciones. Eso es un ingreso de una vez. Y, de hecho, uno es pobre si está vendiendo sus activos al extranjero. Parece que al Estado le va mejor, pero el país se está empobreciendo. Lo mismo sucede si uno se endeuda para estimular un *boom* de consumo. En ese caso también el PBI se ve bien. Pero las bases de largo plazo se debilitan. Y, por tanto, hay muchos paralelos entre esta euforia que se dio a comienzos de los noventa en la Argentina y la de mediados de los noventa en Estados Unidos. La gente se sentía más rica, por lo que hubo un *boom* de consumo. Eso refuerza la impresión positiva. Pero cuando se impuso la realidad, la burbuja estalló, el capital huyó del país. (STIGLITZ, 2004).

Para LÓPEZ MURPHY (2002a: 47), o descuido com as contas públicas não é, entretanto, uma novidade dos anos 90, mas sim uma constante na história econômica do país:

Nos pasó lo que nos pasó siempre, aquí no hay ninguna paradoja, ni que fracasó el consenso de Washington ni que acertó, ni nada. Pasó lo que siempre nos ha pasado: hemos tenido políticas cambiarias muy rígidas con políticas fiscales no consistentes.

Outro autor que enxerga o mau gerenciamento fiscal como um problema histórico do país é LLACH (2003):

La crisis tuvo causas internas y externas. En esto hay que ser equilibrado. Los muy neoliberales tienden a ver sólo el problema interno, que evidentemente existió. Porque, si bien es cierto que esta crisis ha sido la más grave desde 1930, si uno analiza las tres últimas décadas de historia, casi matemáticamente cada cinco [años] tenemos una gran crisis macroeconómica. En lo interno, lo dominante es nuestra incapacidad para manejar las finanzas y, en general, para manejar la cosa pública. Esa es la madre del borrego. No sólo por la deuda o el déficit, sino también por los problemas de competitividad y de inequidad que genera esa ineficacia, que es la raíz interna de la crisis.

KOSAKOFF E RAMOS (2002: 6) apontam que a gestão fiscal nos anos noventa apresentou melhoras apreciáveis em relação à década de oitenta. Mas os autores também ressaltam que a sustentabilidade do regime cambial requeria como condição necessária que a redução do déficit não se interrompesse a partir da segunda metade da década. BRODA (2004) também critica o fato de que o governo argentino não aproveitou o período inicial favorável para consolidar a disciplina fiscal, e que isso seria determinante no momento em que o cenário externo tornou-se adverso:

En los 90 quedó claro que los años de fuerte crecimiento y entrada de capitales debieron ser oportunamente aprovechados para corregir el desequilibrio entre la política cambiaria y la fiscal, mediante un control del gasto público mucho más estricto. Más aún, la presencia de un "colchón fiscal" construido durante la fase expansiva hubiera ayudado notoriamente a sobrellevar las dificultades derivadas de los *shocks* externos que sobrevinieron después.

Outro autor que critica severamente o manejo do gasto público na Argentina nos anos 90 é CONESA (2000: 6), que resalta que este não se converteu em inflação devido à forma de seu financiamento, que por outro lado estaria na raiz do problema da explosão do endividamento externo argentino nos anos 90:

Esto es necesario recordarlo y enfatizarlo hasta el cansancio. Porque a raíz del éxito transitorio de la convertibilidad en frenar la inflación, la opinión pública argentina cree que en nuestro país la estabilidad de precios se logra con tretas cambiarias, como la misma convertibilidad, cuando, en realidad, el problema de fondo es el déficit fiscal, que continúa existiendo y es enorme. No fue eliminado ni por MENEM, ni por CAVALLLO, ni por FERNANDEZ. Solamente que, en lugar de financiarlo, como antaño, con emisión monetaria lisa y llana, ahora se lo hace con deuda externa. Pero, en 1999, los acreedores externos se cansaron de hacerlo....

CACHANOSKY (2002) critica não somente a questão do endividamento público como forma de sustentar o regime de conversibilidade, mas também o fato desse gasto não ter se refletido em melhora nos serviços públicos prestados:

(...) la convertibilidad requiere de una condición necesaria para ser sostenible: equilibrio fiscal. Sin embargo, desde 1994 la política económica tuvo una gigantesca inconsistencia entre la política fiscal y la política monetaria. Mientras el Estado entraba en crecientes déficit fiscales, mantenía la convertibilidad gracias a la constante suba de la deuda pública. En rigor, lo que se hizo fue emitir pesos para financiar el déficit del Estado contra dólares surgidos del endeudamiento del sector público. (...). Un mayor gasto del Estado, con menor calidad de los servicios (seguridad, educación, justicia, etcétera), déficit fiscal y

creciente endeudamiento es la combinación ideal para hacer estallar cualquier sistema monetario y económico.

A mesma questão é abordada também por LÓPEZ MURPHY (2002b: 43):

En materia de gasto social también hubo mucho por mejorar durante la década del noventa. Si uno compara lo que gastó la Argentina con lo que se gasta en otros países se observa que hubo baja calidad en el gasto, se gastó mucho y los resultados no fueron buenos en términos de cantidad y calidad de las prestaciones. Este es el principal déficit del período por las consecuencias gravísimas sobre los sectores más necesitados.

Diversos teriam sido os motivos que explicam a resistência das autoridades argentinas em controlar a evolução de seus resultados fiscais e do crescente endividamento público. LO VUOLO (2001: 47) faz referência ao efeito do enganoso ajuste fiscal nos anos iniciais do regime de conversibilidade – sustentado por venda de patrimônio público, endividamento, impostos atados ao crescimento econômico e cortes nos gastos sociais imprescindíveis e nos gastos com investimento – sobre a credibilidade do novo plano econômico junto aos investidores internacionais, que deram total apoio ao plano sob bases frágeis. LÓPEZ MURPHY (2002a:49) atribui a não utilização de uma política fiscal anticíclica por parte do governo Menem à euforia no governo, na população e nos investidores estrangeiros provocada pela retomada do crescimento econômico argentino e pela melhora inicial da arrecadação com as receitas oriundas das privatizações, o que permitia um relaxamento do aperto fiscal, principalmente depois que o país sobreviveu à crise mexicana. KOSAKOFF E RAMOS (2002) e MUSSA (2002) também destacam que a irresponsabilidade fiscal argentina teria sido mais evidente após o país se recuperar dos efeitos da crise mexicana de 1994, quando o país deveria ter optado por políticas fiscais anticíclicas:

In the area of fiscal policy, the persistent running of significant fiscal deficits and the consequent increases in the stock of government debt were clearly the result of decisions by the Argentine authorities. (...). During the next three years [after the tequilla crisis], the Argentine economy generally recovered more rapidly than was envisioned in the Fund-supported program. This should easily have allowed the Argentine authorities to achieve smaller fiscal deficits than were allowed for in these programs. Instead, the Argentine authorities chose to run slightly larger deficits (in nominal terms) than permitted by the program targets. In addition, there was a significant additional build up of government debt (including provincial debt) that, for a variety of reasons, was not included in the deficits targets. In this period, as a result of the actions of the Argentine authorities, the cumulative build up of government debt was significantly larger than the Fund expected and would have liked to see. (MUSSA, 2002: 5).

Para LLACH (2003), o ponto determinante para o agravamento da questão fiscal na Argentina dos anos noventa foi a movimentação do presidente Carlos Menem em busca de sua reeleição:

(...) todo empieza con la reelección de Menem y el nefasto Pacto de Olivos...  
(...) Empieza a consolidarse la idea de que todo era dulce, que se podía aumentar el gasto y la deuda pública. Y que todo se iba a resolver con una tasa de crecimiento muy alta. Se utilizó mal la convertibilidad. Otra historia hubiera sido con una política fiscal austera. La deuda aumentó en 65 mil millones de dólares. Calcule lo que hubiera sido la tasa de interés para las Pyme si todo ese dinero se hubiera volcado al crédito del sector privado, en vez de utilizarlo en el sector público. (...) si cuando le llegó la crisis del '98 la política fiscal anterior hubiera sido austera, la deuda habría sido muchísimo más baja y se podrían haber reducido impuestos más drásticamente. Ahora, cuando se hicieron políticas expansivas durante años se convierte todo en una tragedia....

Autores como FERRER (1998), CONESA (2000) e LO VUOLO (2001) ressaltam o papel que o déficit fiscal e o endividamento público desempenhavam como motor do crescimento econômico argentino. Para CONESA (2000:102):

(...) el “crecimiento” de 1991-96 no fue inducido por la inversión privada y la confianza que despertara la convertibilidad, sino más bien por el consumo público, el despilfarro y el déficit fiscal. La diferencia con períodos anteriores consiste en que en 1991-99 este desquicio se financió con deuda pública externa y con el remate de los activos del Estado argentino, y no con emisión monetaria. Es decir que se financió sin inflación. Pero el problema de fondo, que es el del Estado obeso, clientelista, corrupto, antimeritocrático, botín de guerra de los partidos políticos, subsiste en grado superlativo, en el orden nacional, provincial y municipal.

LO VUOLO (2000: 51) resalta a importância dos efeitos monetários da expansão fiscal no regime de conversibilidade:

La función más importante del déficit fiscal y del endeudamiento público ha sido proveer a la acumulación de reservas y al financiamiento de los déficits en moneda extranjera de los restantes sectores económicos. Como bajo este régimen monetario, el comportamiento de las reservas de divisas internacionales es el principal determinante del comportamiento de los agregados monetarios y del crédito, y con ello de la evolución de la demanda agregada y del nivel de actividad económica en el corto plazo, puede concluirse que, a menor déficit fiscal, menor actividad económica. El crecimiento económico de la convertibilidad se explica principalmente por el déficit público y el endeudamiento público. (...). Pero a medida que aumenta la colocación de la deuda pública externa, se incrementan los pagos de servicios y se deterioran, eventualmente, los indicadores de solvencia fiscal. El riesgo fiscal aumenta y con ello disminuyen las posibilidades de seguir alimentando el proceso de este modo.



Outra fonte de aumento de gastos era o reconhecimento de dívidas antigas<sup>246</sup>. É o argumento que CAVALLLO (1998: 177) utiliza para explicar o avanço dos gastos no período 1991-1995. LÓPEZ MURPHY (2002a: 51) também inclui esse problema entre os fatores determinantes para o agravamento do quadro fiscal na década, no que o autor chama de “contabilidade criativa” por tratar-se de “producto de decisiones parlamentarias, judiciales que generan deuda y gasto sin que hubiera ningún mecanismo que pudiera trabarlas”<sup>247</sup>.

O descontrole dos gastos das províncias também estaria por trás de parte significativa do aumento do gasto público no período. LÓPEZ MURPHY (2001: 17) encontra no esquema de funcionamento do federalismo argentino a causa do descontrole dos gastos nas províncias:

El federalismo necesita para funcionar (...) una elemental correspondencia entre los que deciden los gastos y los que pagan los impuestos. Donde está divorciado de raíz quien decide los gastos y quien paga los impuestos, se producen las terribles limitaciones que observa el funcionamiento de nuestro régimen federal en la Argentina. Un régimen donde hay provincias que abonan sólo un 4 o 5% de sus gastos. En ese contexto, es muy fácil y muy atractivo ser irresponsable en materia de gastos “total va a ser otro el que los va a afrontar”. (...). Y yo los invito a tratar de encontrar alguna justificación de nuestros coeficientes de coparticipación. (...). No hubo posibilidad de descifrarlo y no hay posibilidad porque tiene un carácter tan arbitrario, tan artificial, que rechaza el análisis racional.

KRUEGER (2002) enfatiza o mau desempenho dos gastos provinciais, até mesmo porque o governo federal teria apresentado déficits moderados durante toda a década de 90. No entanto, o governo federal, segundo a autora, teria sua quota de responsabilidade ao não exercer pressão suficiente para controlar os gastos provinciais, principalmente no que se refere à elevada proporção de funcionários públicos e aos salários elevados em relação aos pagos pela iniciativa privada<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> CAVALLLO (2001: 177-178) justifica o reconhecimento de dívidas antigas com aposentados, províncias, provedores de serviços e contratistas do Estado pela necessidade de se economizar recursos públicos destinados ao pagamento das inúmeras sentenças contrárias ao governo, bem como pela necessidade do Estado trabalhar com estatísticas realistas da situação fiscal do país, o que não ocorria até então.

<sup>247</sup> Segundo o autor, o déficit medido no período 1991-2000 foi de aproximadamente US\$ 110 bilhões. Desse total, somente US\$ 50 bilhões estavam registrados no orçamento.

<sup>248</sup> Segundo dados levantados pela autora, a proporção de funcionários públicos na Argentina durante todo o período 1991-2001 situou-se acima de 12% da força de trabalho, bastante superior aos patamares registrados em outros países latino-americanos, como Brasil (7%) e Chile (6%). Ao mesmo tempo, a diferença entre os salários médios pagos aos funcionários públicos federais e os salários médios da iniciativa privada saltou de 25% em 1994 para 45% em 1999. Mesmo com salários menores, as províncias ainda pagavam salários acima da média do setor privado, com o agravante de

Quanto à dívida pública, a autora ressalta que se bem a proporção dívida/PIB de 41% registrada em 1998 seja baixa em relação aos patamares médios registrados nos países industrializados, sua trajetória e sua posição de país emergente geraram incertezas que comprometeram a confiança dos investidores quanto à sustentabilidade desta dívida, principalmente quando a recessão começou a comprometer as metas fiscais acordadas com o FMI <sup>249</sup>. Nesse ponto, MUSSA (2002: 20) destaca que o fato do presidente Fernando de La Rúa não respaldar as medidas de forte redução nos gastos públicos propostas por Ricardo López Murphy em sua curta passagem pelo Ministério da Economia (em março de 2001) marcaria o fim das esperanças dos analistas de que a Argentina seria capaz de solucionar seus problemas fiscais e evitasse o “default”.

Por fim, críticas ressaltam a natureza das medidas de reforma estrutural e política econômica adotadas no sentido de melhorar os indicadores fiscais. A decisão do governo de privatizar o sistema de previdência, por gerar uma perda de receita para o governo, desperta críticas de KOSAKOFF E RAMOS (2002) e de BAKER E WEISBROT (2002):

While no one could have foreseen the exact path of subsequent events in 1994, it should have been obvious that the additional deficits created by the privatization of Social Security would lead to serious pressures on the budget. The risks were made even greater due to the constraints imposed by the peg of Argentina's currency to the dollar. The fact that the government and international financial institutions apparently did not take these risks into account in promoting Social Security privatization was a serious and costly error. (BAKER E WEISBROT, 2002: 3).

As constantes medidas adotadas no sentido de aumentar a carga tributária também seria fonte de diversas críticas. Ainda em 1993, MARGARITI (1996: 26) considerava o sistema tributário argentino “oneroso y sin limites, que no ofrece garantías seguras al contribuyente honesto frente a la presión fiscal desmedida y el tono amenazante e intimidatorio del trato impositivo”. Para muitos autores, as

---

que desde 1993 o número de funcionários públicos provinciais foi crescente. Vale lembrar que o aumento do quadro de funcionários públicos foi uma das estratégias adotadas pelas autoridades provinciais para tentar minimizar o impacto do agravamento do quadro social, principalmente a partir de 1998.

<sup>249</sup> A autora ressalta como pontos desfavoráveis aos países emergentes (e à Argentina, em particular): 1) o menor espaço para elevar a arrecadação tributária; 2) a maior vulnerabilidade a choques externos e à mudanças no sentimento do mercado e, 3) o fato de parcela significativa do endividamento estar vinculada à moedas estrangeiras, o que no caso argentino estaria agravado pela sua baixa relação exportações/PIB.

políticas de crescente ajuste fiscal pregadas pelo FMI também estariam na raiz do problema fiscal argentino, ao alimentarem o processo recessivo.

La recesión argentina (actualmente depresión) tiene cuatro años, y durante todo este período el FMI ha asegurado que el ajuste fiscal restauraría la confianza de los inversores y llevaría a la reactivación. Ahora parecería que lo opuesto es más probable: el ajuste fiscal puede haber resultado en un crecimiento más lento, lo cual resultó en una caída de la recaudación que hizo necesario un ajuste fiscal aún mayor para equilibrar el presupuesto; esta espiral descendente resultó en una caída de la confianza de los inversores. (CIBILS et alli, 2002: 11).

WEISBROT E BAKER (2002: 4) e STIGLITZ (2003) também são críticos da solução dada pelo FMI. Sobre as críticas do FMI sobre o insuficiente esforço fiscal argentino nos momentos prévios ao colapso do plano, STIGLITZ (2003) afirma que:

Se os déficits fiscais tivessem sido completamente eliminados, a contração econômica teria sido ainda maior do que o seu máximo de 20%, e a crise provavelmente teria ocorrido antes.

Ainda que a questão fiscal esteja no centro das explicações do colapso argentino, deve-se levar em consideração que a análise de que esse foi o principal determinante da crise não goza de unanimidade entre os analistas. PORZECANSKI (2002), FELDSTEIN (2002), LAVAGNA (2003) e BUSCAGLIA (2002), apesar de atribuírem papel importante para a condução dos indicadores fiscais, colocam este em segundo plano, dando prioridade a problemas como a valorização do peso argentino, a situação internacional desfavorável e as dificuldades de ordem política. PORZECANSKI (2002), inclusive, destaca que o crescimento do déficit primário e do funcionalismo público não foram significativos, mas sim a elevação dos gastos com juros<sup>250</sup> e a queda nas receitas devido à reforma da previdência, à redução do emprego formal e o aumento da sonegação, estes dois últimos fatores relacionados à necessidade das empresas de aumentar sua competitividade dado o efeito negativo da valorização real do peso. CIBILS et alli (2002: 2) também atribuem a difícil situação fiscal a fatores externos:

---

<sup>250</sup> Nesse ponto o autor critica a política de aumento do estoque da dívida e o mau planejamento dos custos que incorreriam o início dos pagamentos de juros e amortizações dos títulos negociados no âmbito do Plano Brady, que demandaria um maior esforço fiscal nos anos anteriores.

En realidad, la causa de la crisis no fue el despilfarro fiscal: el empeoramiento de las cuentas fiscales entre 1993 y 2002 no fue el resultado de un incremento del gasto fiscal primario (excluyendo al pago de intereses). Más bien, lo que se produjo fue una caída de ingresos debido a la recesión que comenzó en el tercer trimestre de 1998. Pero lo que es aún más importante, la Argentina se vio atrapada en una espiral en la que el incremento de las tasas de interés incrementaron la deuda y el riesgo país, lo cual llevó a tasas de interés y pagos de intereses aún más elevados hasta la cesación de pagos en diciembre de 2001. Los incrementos en las tasas de interés fueron shocks externos; comenzaron en febrero de 1994 cuando la Reserva Federal de los EE.UU. incrementó las tasas de referencia, y continuaron con las crisis financieras en México, Asia, Rusia, y Brasil (1995-1999).

A visão do MINISTÉRIO DE ECONOMIA Y PRODUCCIÓN (2004: 12) é de que a situação fiscal argentina seria importante como um catalizador do colapso da conversibilidade, mas não deve ser interpretado como sua causa principal:

La hipótesis “fiscalista”, en apariencia tan simple, se basaba en el supuesto que la economía argentina podía ajustarse con gran flexibilidad a los cambios en el contexto interno y externo merced a que en la Convertibilidad se había implementado un ambicioso programa de reformas estructurales (...). Sin embargo, esta hipótesis resulta difícil de sostener ante la indiscriminada reducción en los flujos de capitales que se dio en el conjunto de economías emergentes, con independencia de la situación específica que atravesaba en el plano fiscal. Esto no significa desconocer que los factores de naturaleza fiscal no hayan tenido un rol importante en el desarrollo de la crisis sino, simplemente, señalar que éste no parece haber sido el factor desencadenante.

Seja qual for o grau de importância dado ao papel dos resultados fiscais para o desencadeamento do colapso argentino e a responsabilidade das autoridades argentinas no processo de degradação desses indicadores, a certeza que fica do debate é que este foi um dos fatores essenciais para entender o desenrolar da crise econômica argentina que resultaria nos eventos de dezembro de 2001.

#### **4.2.3. A Rigidez do Regime de *Currency Board*, a Sobrevalorização do Peso Argentino e o Endividamento Externo**

A questão da excessiva rigidez imposta à política cambial e monetária pelo regime de *currency board*, a sobrevalorização do peso argentino durante o período 1991-2001 e a influência desses fatores para a expansão do endividamento externo são fatores citados por muitos analistas como determinantes para explicar as dificuldades pelas quais passou a economia argentina na década de 90.

Uma primeira crítica ao sistema é quanto ao patamar em que foi fixada a paridade cambial. CONESA (2000: 37) relembra outras experiências de sobrevalorização do câmbio argentino – como no período 1979-1980 – para criticar o patamar da taxa de câmbio estabelecido pelo Banco Central:

Particularmente grave es el error de fijar el tipo de cambio nominal a un nivel tal que permita una total equivalencia de valores entre la circulación monetaria y las reservas en divisas. Con ese criterio, se pueden llegar a fijar valores totalmente arbitrarios al tipo de cambio, ya sean valores completamente sobrevaluados, como el superpeso que estableció CAVALLLO en 1991, con una sobrevaluación de la moneda local rayana en lo ridículo.

Ainda segundo CONESA (2000:2), o estabelecimento de um câmbio fixo a uma taxa sobrevalorizada estaria na raiz do endividamento público do país, pois desincentivava a absorção de divisas via aumento das exportações e repatriação de capitais. CAVALLLO (2001: 165) atribui a preocupações anti-inflacionárias o fato de não estabelecer um câmbio mais desvalorizado:

Para mí no era una cuestión de hacer un ajuste minucioso del valor del nuevo peso con relación al dólar, porque los precios estaban fijados a niveles tan arbitrarios – algunos muy altos, otros muy bajos – que de todas maneras iba a ser necesario un proceso de reacomodamiento a esa paridad. Alguna gente sostenía que deberíamos haber dejado que el Austral se devaluara más (...). Pero yo estaba convencido entonces – y estoy más convencido hoy – de que si hubiéramos dejado que el austral se devaluara más (...) la inflación había sido mayor durante el período de reacomodamiento de los precios a la nueva realidad.

Usado como estratégia de combate ao processo inflacionário, o câmbio valorizado estaria associado aos constantes déficits fiscais e na balança comercial e ao aumento da vulnerabilidade externa do país. Esse é o ponto de vista, por exemplo, de ROCK (2002: 85):

The currency-convertibility system drastically exacerbated these problems through its deleterious effects on exports and deficits. If the central plans of the Washington Consensus produced unemployment, regional blight and rising inequality, it was the fixed exchange rate that, with the rising dollar, provided the extra turn of the screw, the extreme severity of Argentina's millennium crisis.

PORZECANSKI (2002) afirma que a perda de competitividade dos produtos argentinos no mercado internacional em resposta à valorização do peso argentino incentivou as empresas a adotarem medidas compensatórias que agravaram o

quadro fiscal e social do país, como o aumento da evasão e a queda no emprego formal. Para o autor, portanto, a conversibilidade estava por trás do problema fiscal:

In sum, I agree that fiscal policy in Argentina during the 1990s was not as prudent as it should have been, considering everything that was known and should have been known at the time – and I'm talking about the period of “fat cows” prior to 1998 as well as the period of “lean cows” after 1998. But I blame the artificial one-peso-equals-one-dollar exchange-rate regime much, much more for all of the ills that afflict Argentina today – including the fiscal ills.

FELDSTEIN (2002) também argumenta que a fixação do peso a uma paridade muito elevada estava na raiz do déficit público. Para esse autor, o peso valorizado incentivava as importações e prejudicava a competitividade dos produtos exportáveis argentinos, o que comprometia a formação de saldos comerciais positivos que inibissem a necessidade do governo recorrer ao endividamento externo, aumentando a partir daí a importância dos pagamentos de juros. Para CONESA (2000: 63) e LÓPEZ MURPHY (2002a: 49), a valorização real do peso estaria associada à sua viabilidade diante da crescente dependência das exportações argentinas da situação econômica do Brasil, o que por sua vez explicaria o significativo impacto da desvalorização brasileira em 1999 para a balança comercial argentina. Para o MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2004: 9), a perda de competitividade dos produtos argentinos provocada pela sobrevalorização cambial acumulada ao longo dos anos tornou-se mais evidente com a desvalorização do real, trazendo assim uma fonte de desconfiança quanto à sustentabilidade do regime de conversibilidade.

Outra importante fonte de críticas ao regime de *currency board* é sobre os impactos negativos que a excessiva rigidez na elaboração de políticas econômicas que esse sistema impõe ao país quando da necessidade de se promover uma adaptação às circunstâncias adversas no cenário internacional, como a valorização do dólar em relação às principais moedas internacionais a partir de 1995, a desvalorização do real e a redução do fluxo de capitais estrangeiros após as sucessivas crises em mercados emergentes. Para STIGLITZ (2004), o regime de conversibilidade teria sido um erro fundamental porque “se ataron las manos de una manera en la que era imposible vivir”. LÓPEZ MURPHY (2002c: 70) ressalta que a falta de flexibilidade à deflação verificada nos mercados internacionais pode ser

considerada a principal causa do colapso argentino de 2001, principalmente pelo marco de dolarização e elevado déficit fiscal que caracterizavam a economia argentina. Para o autor, a recessão seria provocada pela própria dinâmica do modelo cambial adotado, dado que, em um regime de *currency board*, o ajuste interno a uma queda nos preços internacionais não pode ser feita pelo mecanismo do câmbio, mas sim através da queda nos custos de produção, como os salários:

Las ventajas monetarias se oponían a las desventajas reales. Si hubiera necesidad de cambiar los precios relativos por cuanto un *shock* real obliga a producir bajas en términos de bienes y servicios comerciables de valor de los no comerciables, este régimen es terrible, ya que deben deflacionarse los precios de todos los bienes en lugar del tipo de cambio como ocurre en sistemas flotantes. Ese proceso requiere una presión deflacionaria recesiva, que debe tener su correlato de caída del gasto fiscal, que es sumamente intensivo en no comerciables. (LÓPEZ MURPHY, 2002c: 65-66).

CIBILS et alii (2002: 2) também afirmam que a rigidez monetária imposta pelo regime de conversibilidade estaria na raiz da crise recessiva que assolou o país a partir do segundo semestre de 1998, enfatizando que este deixou o país severamente exposto à crise de liquidez internacional resultante das freqüentes crises nos países emergentes. Esse ponto de vista é compartilhado por WEISBROT E BAKER (2002: 6):

Muchos deducirán indudablemente que el problema principal era el cambio fijo, y que los cambios fijos son intrínsecamente dañados. La experiencia de Argentina ciertamente es un caso fuerte para este argumento. La vulnerabilidad extrema de la economía argentina a las alzas del tipo de interés de la Junta Directiva de la Reserva Federal en 1994 es la razón básica de no elegir un cambio fijo, y dejar a la economía en las manos de un banco central extranjero.

FELDSTEIN (2002) conclui que uma das lições do colapso do regime de conversibilidade é que a adoção de uma política de câmbio fixo é uma má idéia. PORZECANSKI (2002) corrobora com esta percepção, criticando o regime de conversibilidade por sua rigidez e por incentivar o endividamento em moeda estrangeira:

These inflexible regimes were bound to prove unable to withstand the growth of market forces and the ups and downs of the world economy (commodity prices, interest rates, capital flows and the like). Moreover, they were bound to prove ruinous in a fast-globalising world, because they encouraged banks, companies and governments to take on hard-currency debt while exchange rates were held

fixed artificially, only to render them all bankrupt once said exchange-rate regimes were modified or ditched. We could have prevented the many currency-cum-debt crises of the 1980s and the many currency-cum-debt crises of the 1990s – in Asia, Russia and Latin America, including in Argentina after artificially rigid exchange-rate regimes during 1977-1981 and again during 1991-2001. (...) an inexplicable number of leading economists in policymaking and academic roles remained enamoured of exchange-rate-based stabilisations, despite mounting evidence that they worked for a while but proved catastrophic later, and the rest were inexcusably agnostic on this absolutely crucial policy issue.

MUSSA (2002: 29) admite a importância da rigidez cambial para entender o colapso argentino, ainda que o autor reforce que sua atuação foi no sentido de agravar o problema principal, que seria a condição insatisfatória do endividamento público:

The Convertibility Plan clearly implied a very rigid framework for Argentina's exchange rate and monetary policy. This limited the options available to respond to adverse shocks such as those associated with Brazil's exit from its exchange-rate-based stabilization effort. It also meant that if developments ever did lead to a collapse of the Convertibility Plan, the consequences for the financial system and the Argentine economy were likely to be significantly more catastrophic than with a less rigid exchange rate and monetary policy regime. However, the fundamental cause of Argentina's tragedy was not primarily the Convertibility Plan. Rather, it was the large and persistent excess of public spending over recurring revenues that led to an unsustainable accumulation of public debt and ultimately to sovereign default that fatally undermined the basis for Argentina's financial and economic stability – and would have done so under virtually conceivable monetary policy and exchange rate regime.

Apesar do diagnóstico do caráter prejudicial do câmbio fixo, os autores parecem concordar que a saída da convertibilidade era uma medida de difícil execução. CAVALLO (2001) admite que, durante a elaboração do Plano de Conversibilidade, havia a percepção de que a flexibilização da paridade cambial seria uma necessidade:

[En el momento que arrancó el Plan de Convertibilidad] pensé que iba a durar años, pero también que una década después ya tendríamos una moneda flotante, que se estaría apreciando frente al dólar. Porque tenía, y todavía tengo, una gran expectativa de aumento de la productividad en la economía argentina. Mi apreciación era que con seis décadas de decadencia económica, más de cuatro décadas de inflación crónica, una década y media de inflación muy alta, y con la desorganización extrema que había sufrido, la economía argentina tenía posibilidades de lograr aumentos de productividad muy significativos, triplicar o cuadruplicar el aumento de productividad de la economía norteamericana, y que por lo tanto, en un período de diez años la tendencia de nuestra moneda no sería a la depreciación, sino a la apreciación frente al dólar, como había sido la tendencia del marco alemán y del yen japonés durante el período de Bretton Woods. (CAVALLO, 2001: 167-168).



Quando e como promover essa flexibilização, no entanto, não era uma tarefa fácil de definir. Na avaliação do MINISTÉRIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2004: 9), o regime de conversibilidade necessitava, para sua sustentação, de quatro requisitos que já a partir de 1994 não se verificariam: controle do gasto público, manutenção dos influxos de capitais estrangeiros, manutenção das taxas de câmbio relativas internacionais e abertura dos mercados internacionais para os produtos dos países periféricos. No entanto, de acordo com ROCK (2002: 81), a classe média argentina, ao defender sua poupança, gerava uma pressão política que atuava contra a possibilidade de qualquer alteração na paridade estabelecida entre o peso e o dólar. Essa é também a percepção de KRUEGER (2002: 7), para quem uma saída do regime de conversibilidade poderia ter sido realizada quando o regime estivesse consolidado (por volta do seu terceiro ano de vigência) ou no período 1996-1997, quando o país havia retomado a trajetória de crescimento. No entanto, a autora reconhece que a saída do regime era complexa, pois o plano era altamente popular, o país já havia adquirido um importante montante de empréstimos em moeda estrangeira e a alteração incluía o risco de minar a credibilidade adquirida até então pelas autoridades econômicas. A existência dessa pressão social também é levada em consideração por GASTALDI, RIOS E BUCHERI (2002: 181), quando menciona que o quadro político era na época adverso aos economistas da ala “profundamente devaluacionista”, dadas as possíveis repercussões eleitorais que poderiam ter os impactos de uma possível desvalorização sobre os assalariados.

O MINISTÉRIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2004: 9) reforça a questão dos custos econômicos e políticos de uma desvalorização cambial, o que fez o governo optar por uma dinâmica perversa em que, diante das adversidades, o governo optasse justamente por “aumentar a aposta”, como ocorreu após a crise mexicana, quando foi aumentado o grau de dolarização da economia e, assim, agravou-se ainda mais as possibilidades de uma saída organizada do regime. Para FELDSTEIN (2002), três eram os motivos para explicar a não desvalorização do peso que tinha em conta o governo argentino: 1) o temor do retorno do processo inflacionário; 2) a profunda dolarização da economia, tanto por parte das empresas como por parte das famílias e, 3) a confiança que existia em uma possível reversão

do cenário externo adverso, dado que havia sinais de que o dólar se desvalorizaria em relação ao euro e ao iene<sup>251</sup>.

Outra fonte de desincentivo ao ajuste cambial era o apoio do FMI e do tesouro norte-americano ao sistema (ROCK, 2002: 81). Essa questão também é tratada por MUSSA (2002). O autor menciona, no entanto, que quando os sinais se mostraram claros de que a manutenção do regime era inviável, o FMI estava preparado para apoiar o país no processo de desvalorização, mas as autoridades argentinas optaram por insistir no modelo.

Ainda que houvesse uma forte oposição da população quanto à desvalorização e nenhum incentivo explícito à idéia por parte dos organismos internacionais, as crescentes críticas aos resultados sociais ao modelo econômico adotado nos anos 90 levariam a uma maior desconfiança por parte dos analistas internacionais quanto à sustentabilidade do regime de conversibilidade, o que para STURZENEGGER (2003: 25) estaria entre os fatores que alimentaram a crise ao comprometer um dos pilares do regime de conversibilidade, que era a entrada de capitais estrangeiros:

Para que el modelo funcionara, era esencial sostener ese proceso de entrada de capitales, que permitía mantener los sueldos tan altos. Y esto, a su vez, requería mucha confiabilidad en el mantenimiento del tipo de cambio, porque los inversores externos lo que más temían era, justamente, invertir en el país para terminar con propiedades e inversiones devaluadas. Aunque la convertibilidad siguió siendo muy popular aun hasta su final, gran parte de la sociedad, y no totalmente sin razón, veía el modelo como fuente de exclusión de un segmento importante de la sociedad y que, por lo tanto, debía ser modificado. Cuando esta visión logró consolidarse políticamente, se generaron dudas sobre la continuidad del sistema, las cuales impulsaron una dramática salida de capitales que postró a la economía e hizo inviable al “modelo”. Paradójicamente, de no haberse generado estas dudas, podría habernos ido bien.

Fazendo uma síntese do debate aqui apresentado pode-se constatar que, se a opção de se adotar um regime de câmbio fixo (e valorizado) foi importante para trazer a inflação a patamares satisfatórios e para alimentar o ciclo expansivo da economia argentina, por outro esta política seria uma fonte de vulnerabilidades para a economia do país. Primeiro, ao incentivar uma posição deficitária na balança comercial e aumentar a dependência das exportações argentinas ao desempenho econômico do Brasil, mercado no qual os produtos argentinos conseguiam manter

---

<sup>251</sup> Segundo esse autor, esta trajetória de desvalorização não se confirmou nos anos 2000 e 2001.

competitividade até a desvalorização do real em janeiro de 1999. O regime de conversibilidade estaria também na raiz do endividamento externo argentino, pois alentava o endividamento externo privado e público que contribuiu de maneira significativa para alimentar o processo de crescimento argentino até a primeira metade de 1998 e para a elevação da carga de pagamento de juros, que por sua vez pressionou tanto o balanço de pagamentos quanto as contas públicas. As vulnerabilidades do regime de conversibilidade se tornavam mais evidentes nos momentos em que os mercados internacionais se tornavam mais voláteis, dado que a rigidez do regime cambial, ao impossibilitar o uso da política cambial e restringir a política monetária, deixava o país exageradamente exposto aos ciclos econômicos internacionais. Isso foi evidente em 1995 e a partir da segunda metade de 1998. O descontentamento da população com o processo recessivo e o agravamento dos indicadores fiscais e do balanço de pagamentos acabaria por minar a confiança dos investidores internacionais na continuidade do regime, o que trouxe um componente a mais de vulnerabilidade para o país: o temor da desvalorização cambial.

#### **4.2.4. As Políticas “Neoliberais”**

O debate sobre a implantação das políticas tidas como “neoliberais” na Argentina é, sem dúvida, um dos mais acalorados entre os analistas da realidade do país, tendo severos defensores e críticos. Um primeiro debate que surge é justamente quanto a dimensão da implantação das políticas neoliberais no país. De um modo geral, associa-se ao termo “políticas neoliberais” o conjunto de medidas pregadas pelos organismos internacionais no final dos anos 80 como forma de promover o crescimento sustentado dos países latino-americanos que haviam sido vítimas da crise da dívida externa. Entre essas medidas, sintetizadas por John Williamson no termo “Consenso de Washington”, estavam a necessidade de se manter uma disciplina fiscal, realizar a liberação das taxas de juros e da entrada de investimentos externos diretos, promover a abertura comercial, a realização de privatizações e a adoção de medidas no sentido de desregulamentar a economia e garantir os direitos de propriedade (WILLIAMSON, 2002: 1-2).

Até que ponto a Argentina dos anos 90 foi realmente “neoliberal”? As diferentes respostas a este interrogante abre duas frentes de explicação para as causas do colapso argentino a partir de final dos anos 90: uma linha atribui esse fato ao resultado das políticas de caráter neoliberal implementadas no país, em especial as medidas visando a redução do tamanho e rol de atuação do Estado e a abertura abrupta da economia argentina à competição com o produtos importados e a posterior estrangeirização do parque produtivo nacional. A outra linha critica justamente o fato das políticas neoliberais não terem sido implementadas de maneira mais profunda e eficiente, principalmente no que se refere à área trabalhista.

#### **4.2.4.1 Liberalismo De Mais**

Quando assumiu a presidência em julho de 1989, Carlos Menem surpreenderia a todos com sua disposição de promover a implantação de uma “economia social de mercado”, deixando definitivamente para trás o padrão de desenvolvimento adotado pelo país desde meados de 1930 e aprofundando as mudanças levadas a cabo pelos governos militares do período 1976-1983, principalmente durante a gestão de Martínez de Hoz à frente do Ministério da Economia (1976-1980). Para GERCHUNOFF E LLACH (1998: 440), a opção de Menem pela “economia social de mercado” deu-se pela visão que Menem tinha de que a formulação de uma política de reforma do Estado era condição mais que necessária, até mesmo suficiente, para conter o processo hiperinflacionário na Argentina, pois este teria sido provocado pelo aprofundamento da crise do Estado no decorrer das décadas anteriores. A perspectiva de reforma do Estado atuaria, portanto, como forma de ganhar a credibilidade dos agentes econômicos e, assim, conter a corrida pelo dólar e o processo inflacionário. Esse ponto de vista é corroborado por RAPOPORT (2003: 968-969), quando relata que o presidente recorreu à crítica situação macroeconômica e à necessidade de recuperar credibilidade interna e externa para justificar “un rápido viraje hacia un programa económico neoliberal, que reflejaba los intereses del *establishment*, es decir, las grandes empresas nacionales y extranjeras radicadas en el país, la gran banca nacional y los representantes de los acreedores externos”. Para CASTRO (1998:

77), a opção neoliberal era a única resposta possível ao processo hiperinflacionário e à percepção do desastre econômico dos anos anteriores, bem como era a forma da Argentina se adaptar ao cenário internacional marcado pela hegemonia norte-americana e a globalização do sistema econômico. Esse também é o ponto de vista de SEBRELI (2003: 422), para quem a opção de Menem pela implantação das reformas deu-se muito mais em função da falta de alternativas de um país que via as conseqüências negativas de anos de uso do gasto público inflacionário e de uma economia ineficiente baseada em subsídios do que realmente por uma convicção do presidente. PALERMO (2000: 274-275) destaca que a combinação entre descontentamento popular quanto à situação econômica do país e um ambiente político favorável ao novo presidente facilitaram a implantação das reformas, que foram apoiadas não pela crença generalizada da população e dos políticos nos benefícios do livre mercado, mas sim como uma necessária mudança de rumo na condução da economia do país.

Os traços mais marcantes da experiência “neoliberal” argentina foram as privatizações e concessões (concentradas no período 1990-1994), a redução das barreiras tarifárias e não-tarifárias às importações e a plena liberalização dos mercados produtivos e financeiros aos investimentos estrangeiros. Se por um lado alguns autores enxergam nessas políticas ganhos consideráveis para a economia argentina, como a amortização de parcela da dívida interna e externa do país através das receitas extraordinárias obtidas com as privatizações, os ganhos de produtividade resultantes dos investimentos nas empresas privatizadas (principalmente no que se refere aos setores de telefonia e energia) e pelo aumento da eficiência produtiva trazida pela instalação de filiais de empresas multinacionais, por outro é culpada por muitos autores por muitas das mazelas que afligiram o país, principalmente a partir de 1995, como a excessiva estrangeirização da economia argentina, os crescentes déficits em transações correntes, o aumento do desemprego, a ampliação da faixa da população abaixo da linha da pobreza e o enfraquecimento do Estado, que teria limitada sua capacidade de atuar com políticas econômicas e sociais anti-cíclicas.

KRUGMAN (2002), por exemplo, cita o colapso argentino como um dos exemplos das consequências negativas da adoção das políticas reformistas incentivadas pelos organismos internacionais:

La mayoría del público local [norte-americano] pensará, quizá, que sólo es otra de esas crisis tan comunes en América Latina ("Esa gente vive en una crisis permanente"), pero, a ojos de gran parte del mundo, las políticas económicas de la Argentina llevaban estampado por todas partes el sello "made in Washington". El fracaso catastrófico de esas políticas es, ante todo y por sobre todo, un desastre para los argentinos, pero también lo es para la política exterior norteamericana. (...). Podría explayarme sobre las causas del bajón argentino, más vinculado con la política monetaria que con los mercados libres. Empero, es comprensible que los argentinos no pudieran preocuparse por tales sutilezas, especialmente porque Wall Street y Washington les decían que los mercados libres y la moneda fuerte eran inseparables.

HOPENHAYN E BARRIOS (2002: 9) chegam a afirmar que o colapso de 2001 marcaria também o colapso da linha de política econômica adotada pelo país desde 1976:

En diciembre de 2001 hizo implosión el modelo llamado neoliberal (...) [que] había sido impuesto a sangre y fuego por la dictadura militar que derrumbó una frágil democracia en marzo de 1976, y viene siendo aplicado hasta nuestros días, con variaciones de convicción y corrupción, en contextos internacionales diversos caracterizados por el dominante proceso de globalización financiera.

Os efeitos danosos das políticas neoliberais aplicadas no país desde 1976 também são citados em documento elaborado pela CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS (2002: 8):

La vigencia casi irrestricta en los últimos veintiséis años que tuvieron las políticas de corte ortodoxo y neoliberal determinaron la afirmación de un funcionamiento económico, social y político que, en el marco de una profunda redistribución del ingreso en contra de los asalariados, jerarquizó sistemáticamente la obtención de renta financiera basada en el endeudamiento externo, la salida de recursos al exterior y la concentración y centralización del capital. (...) es razonable señalar que los últimos veintiséis años de la Argentina son la resultante expresa de lo que el neoliberalismo nos propone como sociedad.

ROCK (2002: 85), refletindo sobre o colapso de 2001, enfatiza sua desilusão com a experiência "neoliberal" na Argentina:

What balance sheet can be drawn from Argentina's long decade of neoliberalism? Promises of a new economy funded by foreign capital clearly proved a mirage. Unemployment soared, and high-value export sectors failed to materialize. Privatization, thanks in part to the oligopoly of the domestic conglomerates, has not even brought efficiency – as the Financial Times has noted. Argentina has been one of the world's most expensive places to do business. Deficits were supposed to cease with the ending of state subsidies to national industries; instead, they were swollen by the rising costs of foreign debt.

De um modo geral, as críticas se concentram em cinco frentes: 1) a abertura comercial e financeira indiscriminada, 2) as imperfeições nos processos de privatizações e concessões, 3) a crescente “estrangeirização” da economia argentina, 4) os custos sociais das reformas e 5) a redução do poder do Estado em atuar com políticas anti-cíclicas.

CONESA (2000), FERRER (1998), HOPENHAYN E BARRIOS (2002) e YOURNET (2003) enfatizam os efeitos danosos da abertura comercial indiscriminada e do crescente endividamento externo. Esses autores possuem uma visão comum de que o processo de abertura comercial, da maneira que foi realizada, trouxe conseqüências negativas tanto para a balança comercial como para o sistema produtivo, ao contribuir para a desnacionalização do parque produtivo e do setor financeiro do país. Como destacam HOPENHAYN E BARRIOS (2002: 92), a importação de bens de consumo cresceu 14 vezes na década (de US\$ 330 mil para US\$ 4500 milhões), enquanto as exportações apenas duplicaram. KOSAKOFF E RAMOS (2002) destacam que o novo cenário econômico trouxe para as empresas – especialmente para as nacionais – uma fonte a mais de incerteza, dada a necessidade que tinham de se adaptar a um cenário muito mais volátil do que estavam acostumadas, o que estaria na raiz na venda e fechamento de muitas empresas de capital nacional.

Se por um lado o processo de privatizações teve um inegável efeito benéfico sobre as contas públicas e nas contas externas, pela atração de capitais estrangeiros e pela redução da dívida propiciada pelo uso de títulos da dívida como forma de pagamento na aquisição dos ativos, por outro a demasiada ênfase no seu papel para o equilíbrio das contas públicas fez com que o processo fosse realizado de maneira apressada, sob fortes protestos de setores da sociedade e dos sindicatos e em condições técnicas bastante duvidosas, que traria problemas

profundos para o sistema produtivo nos anos seguintes. CAVALLO (2001), ao analisar as primeiras privatizações, reconhece que estas apresentaram falhas:

Las privatizaciones de ENTel y Aerolíneas sirvieron para demostrar la voluntad política de Menem de producir grandes transformaciones, pero fueron mal hechas. Quienes llevaron adelante las privatizaciones de Aerolíneas y de ENTEL, esto es Dromi y María Julia Alsogaray, no tenían en claro cómo se debe privatizar no sólo para lograr el cambio de propiedad de los activos sino también para inducir el aumento de la eficiencia y conseguir las inversiones y los esfuerzos empresariales que se necesitan para mejorar la calidad del servicio, para que los beneficios lleguen al consumidor. (CAVALLO, 2001: 154).

Para GORANSKY (1998: 264), o processo de privatizações resultou em uma troca de monopólios públicos por privados, reforçando as deformações da economia em relação à concentração de renda em fortes grupos econômicos e à manipulação de tarifas e preços nos setores provedores de insumos e/ou serviços, que influenciam a estrutura de custos e preços relativos da economia. Esses efeitos seriam resultado do não estabelecimento de cláusulas de reciprocidade e pelo não funcionamento das entidades reguladoras. YOURNET (2003: 12) critica o processo de privatizações empenhado no país, apontando para os baixos preços exigidos pelas empresas e, principalmente, a ausência de um planejamento estratégico que levasse em consideração questões econômicas e de interesse nacional que garantissem o uso mais eficiente dos recursos humanos e dos recursos naturais (principalmente os não-renováveis) do país.

A questão da estrangeirização da economia argentina é criticada por FERRER (1998), HOPENHAYN E BARRIOS (2002) e KOSAKOFF E RAMOS (2002). Para FERRER (1998: 95-96, 100), a opção por delegar às empresas estrangeiras a liderança nos processos de acumulação e mudança técnica levaria a uma economia dual, com um setor dinâmico formado por grandes empresas de capital internacional e grandes conglomerados locais, ligados ao comércio exterior, ao gerenciamento dos serviços privatizados e à exploração de recursos naturais, enquanto as demais empresas, especialmente as pequenas e médias, caminhavam rumo ao desaparecimento. Essa dualidade traria três efeitos negativos para o sistema produtivo do país, que por sua vez seriam as causas do aumento do desemprego e da crescente concentração de renda: 1) o enfraquecimento da cadeia produtiva interna, dado que as multinacionais priorizavam a importação de insumos



de seus fornecedores internacionais; 2) a diminuição da capacidade interna de acumulação de capital, à medida que as empresas multinacionais remetiam ao exterior suas utilidades e, portanto, pouco reinvestiam no país e; 3) a necessidade de enviar essas utilidades gerava pressão por divisas, aumentando o componente de desequilíbrio estrutural no balanço de pagamentos. O autor constata também que as reformas do aparato produtivo provocaram um aumento da produtividade em poucos setores dinâmicos, enquanto o rompimento da cadeia produtiva interna entre as áreas líderes e o resto do aparato produtivo deprimiu a produtividade e a taxa de crescimento globais. KOSAKOFF E RAMOS (2002) acreditam que a estrangeirização não se reverteu em externalidades positivas para os empreendedores locais. Além disso, a competição desleal com as multinacionais pelo acesso ao crédito no mercado financeiro interno e, principalmente, nos mercados internacionais, seria determinante para o fechamento de muitas pequenas e médias empresas argentinas. ROCK (2002: 71) destaca o fato de que a onda de investimentos externos diretos não se reverteu em mudanças significativas no padrão exportador argentino:

Argentina remained highly dependent on agrarian exports – old products like beef and wheat, as well as newer ones such sorghum. The influx of foreign capital contributed to higher consumption rather than increased production. Investment was targeted towards the large-scale, capital-intensive industries that featured in Menem's privatization programme. The so-called PYMES, the small and medium sized firms, failed to survive; still lacking access to credit, technology, markets and skills, they could do little to mop up the rising surplus of labour. Productivity gains lagged behind international standards.<sup>252</sup>

Por fim, muitas críticas são feitas ao que seria uma exagerada redução do Estado argentino, cujo enfraquecimento tornava o país incapaz de gerenciar sua política econômica de maneira autônoma. Esse fato estaria na raiz da incapacidade do Estado em adotar medidas suficientes no sentido de minimizar os efeitos sociais negativos das reformas neoliberais que conduziria o país à crise que assolou o país com mais intensidade a partir de 1998. Para FERRER (1998: 91):

---

<sup>252</sup> O setor farmacêutico se constituiu em uma das raras exceções em que as PYMES de capital nacional conseguiram se sustentar em condições satisfatórias, graças à lei que permitia a estas "piratear" patentes. Outros setores que não contavam com essa vantagem competitiva atípica sentiriam profundamente as consequências adversas da nova estrutura econômica argentina.

El gobierno de Menem ha profundizado la vulnerabilidad externa y ha reducido, hasta niveles desconocidos en la experiencia argentina, el espacio de autonomía de la política económica. (...). En verdad, en ningún otro país de América Latina se ha puesto en ejecución con tanta decisión y empeño la visión fundamentalista de la globalización y la agenda neoliberal.

Ainda segundo FERRER (1998: 100-101), a redução da participação do Estado na prestação de serviços sociais básicos levou à deterioração dos níveis de educação, saúde e moradia nos setores menos favorecidos, destruindo um dos pilares da formação da sociedade argentina, a saber, a educação pública comum e gratuita como fator de inclusão social e ampliação de oportunidade para todos.

YOURNET (2003: 12-13) enfatiza também os efeitos danosos para as políticas sociais dessa nova postura do Estado argentino:

En cuanto al rol del Estado éste quedó limitado, existió un retiro absoluto, lo cual podría haber sido comprensible si se hubiera limitado a sectores incluidos en su función empresaria, pero en esa retirada quedó abandonada la educación, la salud pública, el bienestar social, sumiendo a la población en una situación de profunda desprotección. El papel del Estado quedó reducido a asegurar las condiciones de las inversiones privadas nacionales y extranjeras realizadas y a realizarse.

VINOCUR E HALPERÍN (2004), através de um estudo sobre as políticas sociais adotadas pelo país no período 1993-2003 constatam que enquanto a pobreza se elevava rapidamente, os gastos sociais caíam (medidos a preços constantes), o que seria justificado pelos crescentes requerimentos de ajuste fiscal por parte dos organismos internacionais.

#### **4.2.4.2 Liberalismo De Menos**

Como já mencionado, a visão de que a Argentina dos anos 90 era um exemplo notório da aplicação das políticas denominadas “neoliberais” não goza de unanimidade entre os analistas. John WILLIAMSON (2003), criador da expressão “Consenso de Washington”, nega-se a considerar a Argentina entre os países vítimas das políticas “neoliberais”, pois considera que nem todas as medidas contidas nesse conceito foram implantadas no país:

In acknowledging disappointment in the outcomes in countries that tried to implement the Washington Consensus, let me be quite clear that I am not including Argentina in that category. Argentina did many good reforms, but it also made two fatal errors: it nailed its mast to a currency board that resulted in its exchange rate becoming grossly uncompetitive, and it failed to follow the strict fiscal policies that would have been needed to give the currency board a chance to work. Both run directly counter to the policies recommended in what I meant by the Washington Consensus, so it is unambiguously wrong to blame the latter for Argentina's tragedy.

GRONDONA (2003a) é outro analista da crise argentina que corrobora com a visão de que a Argentina não era, de fato, um país “neoliberal”:

Tanto Duhalde como Kirchner habían entendido, al combatir al menemismo, que éste encamaba al capitalismo. Pero los años noventa fueron entre nosotros una copia infiel del único sistema que ha traído consigo el desarrollo económico y, erradicando la pobreza, el bienestar social. Hubo, sí, algunas experiencias capitalistas en tiempos de Menem. Pero otras, como el aumento irresponsable del gasto público, el sobreendeudamiento y la indiferencia frente al desempleo y la corrupción, no lo fueron. El gran malentendido en el que aún navegamos los argentinos es creer que el verdadero capitalismo, pese a la ausencia de los necesarios componentes de seriedad fiscal, sensibilidad social y rigor ético, estuvo presente entre nosotros. De ahí la furia anticapitalista que aún nos posee, esa bronca con los noventa que representa cabalmente Kirchner, una representación a la que debe su popularidad.

PALERMO (2000: 273) questiona o caráter de “modelo neoliberal” atribuído ao conjunto de medidas de reformas adotado no país na década de 90:

Defensores tanto como críticos del “modelo” neoliberal coinciden así en un elemento fundamental: que el desempeño, en términos de crecimiento económico y de equidad social, de un país en el que se ha implantado reglas de mercado, confirma la índole intrínsecamente “virtuosa” o “perversa” del modelo. De un modo u otro, este es un supuesto que se acepta cuando se hace alusión, ya sea para defender o criticar las reformas argentinas de los 90, a un “modelo” (menemista, neoliberal, de la convertibilidad, o cualquier otra etiqueta). A nuestro entender ese término no es apropiado ya que supone que, en efecto, las reformas fueron concretadas conforme a una representación mental, compuesta de conceptos interrelacionados, a partir de los cuales se fueron cancelando viejas reglas y moldeando los vínculos entre actores sociales, agentes económicos, instituciones públicas, según un nuevo conjunto de reglas.

De qualquer modo, o fato é que muitos autores criticam o fato de que a Argentina não aprofundou as políticas liberalizantes, e que isso comprometeu a capacidade do país em se adaptar às circunstâncias adversas. Essas críticas direcionam-se, principalmente, ao mercado de trabalho. CAVALLLO (2001: 188-189),

inclui a reduzida flexibilidade no mercado de trabalho entre os fatores explicativos para a dimensão da crise mexicana sobre o nível de atividade argentino:

(...) muchas empresas, en particular las pequeñas y medianas, no pudieron readaptar sus contratos laborales a la nueva realidad con la agilidad que hubiera sido necesaria. Creo que la desocupación, que fue creciendo desde 1992, y se hizo dramática en medio de la crisis del Tequila en 1995, se debió, entre otras cosas, a que hubo mucho retraso en adaptar la relación laboral y los contratos laborales a la nueva realidad de la economía argentina.

A inflexibilidade do mercado de trabalho argentino também é ressaltada por MUSSA (2002: 6):

If Argentina had a more flexible economy, specially in its labor markets, the economy would have been more able to adapt to the rigors of the Convertibility Plan; unemployment would have been lower; growth would have been stronger; fiscal deficits would have been smaller; and interest rates would have been lower because creditors would have had more confidence in the capacity of the Argentine government to service its obligations.

Até mesmo um autor de orientação marxista como SEBRELI (2003: 429), que se manifesta contra o credo neoliberal de que o funcionamento livre dos mercados é capaz de sozinho gerar os melhores resultados econômicos, critica o fato de que Menem, a partir de seu segundo mandato, desacelerou – e, até mesmo, reverteu – o andamento do processo de reformas estruturais que visavam acabar com o sistema econômico protecionista e ineficiente que havia prevalecido no país até o início da década de noventa:

Aunque Menem no renunció a su programa económico, éste quedo inconcluso; la segunda reforma del Estado, reclamada por Cavallo, no se hizo nunca y provocó la aparición de los flagelos que llevarían al desastre final: el desbordado endeudamiento externo e interno, el déficit fiscal, la recesión transformada en depresión, el desempleo y el empobrecimiento. Durante su segundo gobierno, Menem se empeñó a destruir todo lo construido en el primero. Tuvo, sin embargo, suerte, esquivando tanto a Alfonsín como a De la Rúa: pudo entregar el gobierno en aparente orden, la crisis que se venía incubando le estalló en las manos a su sucesor.

Em suma, devemos levar em consideração que, ao mesmo tempo em que existe uma variada literatura que atribui à implantação de políticas de orientação neoliberal a responsabilidade pelas mazelas econômicas e sociais que afligiram o país nessa década, existe também uma literatura que atribui à ausência de

determinadas reformas estruturais liberalizantes a reversão do bom desempenho econômico registrado pelo país até meados de 1998.

#### **4.2.5. Problemas de Ordem Política e Institucional**

Do ponto de vista institucional, dois parecem ser os fatores mais discutidos. Em primeiro lugar, como um fator favorável, estaria a consolidação do regime democrático, após décadas de incertezas, mesmo com um ambiente bastante complexo como foi a saída de Raúl Alfonsín do poder em 1989. Mesmo assim, o poder seria transmitido a um presidente eleito democraticamente e representante da oposição. O mesmo ocorreria em 1999, quando o justicialista Carlos Menem entregou o mandato ao presidente eleito Fernando de la Rúa. Mesmo com os eventos trágicos de dezembro de 2001, em nenhum momento a ordem democrática esteve severamente ameaçada.

O segundo traço marcante da ordem institucional argentina nos anos noventa foi a implantação das reformas estruturais no início da década, que trouxe uma significativa alteração nas “regras do jogo” de funcionamento do sistema econômico argentino. A noção de que o Estado deveria ter uma atuação mínima no funcionamento da economia, a qual deveria estar concentrada na livre atuação do mercado, foi um traço marcante da nova realidade do país:

Fue un cambio institucional. Siempre destaco que el gran cambio que se produjo a lo largo de la década de 1990 fue un cambio en la organización económica, tal como lo había propuesto en “Volver a Crecer”. Hasta ese momento se había pensado en cambios en las políticas económicas, y yo estaba convencido de que para una economía mal organizada, como la argentina, más que modificaciones en las políticas económicas, se necesitaba un cambio de reglas de juego, un cambio en las instituciones económicas, que facilitara la eliminación de comportamientos antieconómicos o negativos para la vida económica. (CAVALLO, 2001: 169).

Os efeitos dessa mudança radical nas regras do jogo, no entanto, são muito questionados. Para FERRER (1998: 109), esse novo marco institucional seria a base que permitiria a retomada do crescimento argentino:

La economía de mercado, fundada en el derecho de propiedad y el ejercicio de la iniciativa privada en un contexto compatible con la reducción de los costos de transacción, es aceptada por la mayoría como la organización adecuada del

proceso económico y de los vínculos entre los agentes sociales. De este modo, se están consolidando las bases para el desarrollo de la economía argentina.

KOSAKOFF E RAMOS (2002), conforme já mencionado, atribuem à repentina passagem de uma economia fechada para uma economia aberta o fechamento e venda de muitas empresas nacionais. Para YOURNET (2003: 12), a adoção dos valores neoliberais da “maximização da rentabilidade como valor supremo” acabaria por agravar um problema já existente no país desde suas origens, que seria a distância entre a moral e a política, e aprofundaria a segmentação da sociedade argentina, o que estaria por trás do aumento da incidência da corrupção e do descrédito da população em relação à classe política e ao sentido de coletividade. Para LÓPEZ MURPHY (1999: 30), o fato da Argentina ter aderido ao sistema institucional ideal não garante por si só o crescimento sustentado:

La combinación del sistema constitucional democrático con la vigencia real de una economía de mercados es la opción más coherente desde la perspectiva de los principios y la más exitosa desde la perspectiva de los resultados. (...). Sin embargo, en nuestro país, los actuales resultados son magros. (...). Es que nuestro acierto al optar por la mejor fórmula no exime de la obligación de operarla honrada y eficazmente, algo que no se ha hecho. (...). Una causa principal de la vasta distancia entre los objetivos perseguidos y los logros alcanzados consiste en la escasa capacidad gubernamental para operar la generalidad de nuestras instituciones, nuestro sector público en su conjunto. (...). Es vital comprender que la eficacia de las instituciones y la plena vigencia, también en la esfera económica, del Estado de derecho es un insumo [sic], un componente indispensable de los procesos productivos.

No entanto, como será discutido adiante, alguns pontos da ordem institucional e política argentina se mostraram como barreiras à consolidação do processo de crescimento sustentado do país, e muitos foram até determinantes para entender o colapso que afligiu o país em 2001. No campo político, houve uma crescente separação entre a população e a classe política, envolvida em diversos casos de corrupção e responsabilizados por muitos dos problemas econômicos que afligiram o país (BUSCAGLIA, 2002: 3). Também de caráter político foi o problema do excesso de poder do presidente Carlos Menem, que além de interferir no Poder Judiciário, não hesitava em apelar à decretos presidenciais para conduzir o país. O presidente Fernando de la Rúa, por sua vez, sofreria com um governo débil, que lhe custaria o próprio cargo.

Se, de um modo geral, a década de noventa apresentou uma certa estabilidade quanto aos direitos de propriedade e aos contratos, este seria profundamente desrespeitado em dois momentos. O primeiro seria quando da decretação do Plano BONEX, em 1990. O segundo momento seria quando da decretação do “*corralito*”. STURZENEGGER (2003: 24) enxerga nesses eventos um desincentivo ao investimento no país, comprometendo seu potencial de crescimento:

Si un país cada diez años expropia los ahorros de sus ciudadanos, la gente se dice: “Este no es lugar para ahorrar y mucho menos para invertir”. Como consecuencia, se produce el fenómeno de la fuga de capitales. Hoy, los argentinos tienen más de 100.000 millones de dólares en el exterior. La historia hubiera sido diferente si esos millones se hubieran invertido y trabajado en el país, porque una nación que no moviliza su ahorro para ponerlo a producir localmente no puede crecer nunca.

Ao tornar indisponíveis os depósitos bancários, tal afronta provocaria a indignação e a mobilização de parte significativa da sociedade argentina contra a ordem política estabelecida, que resultou no colapso institucional dos últimos dias de 2001.

#### **4.2.5.1 As Deficiências do Sistema Político**

Ainda que a Argentina, a partir do início dos anos noventa, apresentasse um grau de efervescência social bastante reduzido em comparação às duas décadas anteriores, para alguns autores o país continuou sendo marcado por problemas de ordem política que comprometeram a governabilidade do país. Se até 1998 esses problemas não comprometeram significativamente o desempenho econômico do país, a partir da posse de Fernando de la Rúa em dezembro de 1999 e, principalmente, a partir da renúncia do vice-presidente Carlos “Chacho” Alvarez em outubro de 2000, os problemas de ordem política comprometeriam gradativamente a governabilidade do país e conduziriam a uma severa instabilidade institucional que seria determinante para o colapso que se verificou em 2001.

O quadro político argentino no período 1989-2001 foi marcado por duas realidades bastante contrastantes. De um lado, uma presidência extremamente forte, com poderes quase ilimitados sob a orientação de Carlos Menem, que só perderia

força nos anos finais de seu governo à medida que se tornavam claros os sinais de descontentamento da sociedade com o agravamento dos problemas do desemprego e da concentração de renda. De outro, um regime extremamente frágil, onde o presidente Fernando de la Rúa era vítima da ação não somente dos partidos opositores, mas também de sua própria base aliada, a “Alianza”. Para GRONDONA (2003b), esta dicotomia entre presidentes excessivamente fortes e extremamente fracos é uma característica do sistema político argentino desde o retorno da democracia, em 1983:

En la Argentina es difícil (...) tener simples presidentes. O son hiperpresidentes que intentan controlar el Congreso, la Corte y los gobiernos provinciales además de sentirse incómodos con sus vicepresidentes, o son subpresidentes que ni siquiera consiguen ejercer con plenitud su propio cargo. Por eso, inquietos ante el peligro de la "subpresidencia", nuestros presidentes han salido más de una vez en busca de la "hiperpresidencia". Ascendieron a la cima para alejarse del abismo. De los seis presidentes que hemos tenido desde el regreso de la democracia, tres quedaron en el nivel de la subpresidencia. Alfonsín debió renunciar seis meses antes de finalizar su mandato. De la Rúa, dos años antes. Duhalde fue subpresidente por definición pese a su vocación de liderazgo porque no debía su título a elecciones populares sino a una decisión del Congreso. Rodríguez Saá sólo duró siete días, pero fue desplazado por los gobernadores porque aspiraba a ascender vertiginosamente a la hiperpresidencia. En la lista quedan Menem y Kirchner. Aquél fue hiperpresidente por diez años y medio. Este avanza decididamente en la misma dirección. En veinte años de historia, nuestra democracia ha tenido a la cabeza del Poder Ejecutivo, invariablemente, menos o más que un simple presidente.

Outra comparação com a história passada do país é feita por ROCK (2002: 67), que compara o estilo de governo do presidente Menem aos governos conservadores do final do século XIX:

Close relations with the mainly Peronist provincial governors enabled the president to cultivate support throughout the country, while living him an easy ride in Congreso. Menem's diffusion of patronage from the centre to the provinces bore a strong resemblance to the political system of the liberal era under the PAN; the term "league of governors", coined in the 1870s, returned to vogue. As in the late nineteenth century, the governors exercised a growing influence in Congress, through personal – and sometimes nepotistic – links. If Perón had once talked of creating an "Argentina Nueva", "Old Argentina" better characterized the aspirations of Menem.

À tradicional força eleitoral dos peronistas deve ser somado o descrédito dos partidos opositores ao presidente Carlos Menem (após o caos econômico e social em que terminou o mandato de Raúl Alfonsín), para que se entenda o excessivo poder do presidente eleito, fator este que, somado à difícil conjuntura



econômica do país no final da década de oitenta, seria determinante para o êxito das reformas estruturais levadas a cabo no início dos anos 90:

El otro componente básico, complementario con el primero, fue la organización del conjunto de recursos políticos disponibles, provenientes de distintas fuentes, en el desarrollo de poderes discrecionales. Las amplias atribuciones de las que, constitucionalmente, disfruta en la Argentina el Poder Ejecutivo, fueron potenciadas por el inicio de un nuevo ciclo, y por la ventaja de la factibilidad de traducir el importante respaldo electoral en una cuasi mayoría parlamentaria propia. También por la desarticulación de la oposición, por la precaria situación en que ésta había quedado frente a la sociedad, y por las extendidas disposiciones a tolerar el discrecionalismo que la emergencia había creado en la opinión pública y en medios formadores de opinión. (PALERMO, 2000: 275).

No entanto, ao mesmo tempo em que o descontentamento popular foi determinante para a aceitação das reformas, este também foi uma fonte geradora de instabilidade ao se tornarem claros os efeitos que a nova ordem econômica teve para os indicadores sociais:

Siendo que, con inflación cero, el efecto positivo de los beneficios provenientes de su reducción fue completamente absorbido desde 1991 hasta 1994, desaparecen a partir de entonces las fuentes alternativas de compensación de los costos sociales de las reformas estructurales. Los efectos negativos de estas últimas parecen provenir de tres rasgos de sus resultados: vulnerabilidad externa que induce una tendencia al crecimiento afectada por sucesivas retracciones; escisión radical entre reactivación y empleo, y un techo muy bajo de recuperación de capacidades fiscales para sostener políticas anticíclicas y/o sociales de envergadura. Los efectos de las transformaciones estructurales pesan ya masivamente sobre el mercado de trabajo y, convergentemente, las restricciones para sostener niveles de cantidad y calidad adecuadas de gasto público conspiran contra las políticas sociales que podrían compensar aquellos efectos, en términos de salario social y de calificación del capital humano, así como contra la factibilidad de políticas anticíclicas. Tenemos, en suma, la “paradoja” de que en lugar de costos transicionales elevados y beneficios permanentes, las reformas arrojan un saldo de bajos costos transicionales y elevados perjuicios permanentes. (PALERMO, 2000: 272).

Isso se refletiu em uma redução do espaço político para promover um avanço das reformas estruturais. Isso está bastante claro, por exemplo, para BUSCAGLIA (2002: 13), que ressalta que desde 1996 se verificam resistências da classe política em apoiar medidas de aprofundamento das políticas de reformas. Para SEBRELI (2003: 428), este novo posicionamento da sociedade abriu espaço para o retorno ao protagonismo das classes políticas mais relutantes ao processo de reformas, o que levaria o plano a não ser mais viável politicamente, a despeito de ainda apresentar resultados econômicos favoráveis:

Con la primera derrota electoral de 1997, el plan ya hacía agua. Era económicamente viable, pero políticamente difícil de implementar, en un régimen donde el rigor de los técnicos estaba subordinado al capricho de los políticos. Se trataba de dos concepciones de vida antagónicas e incommunicables entre sí: la ley del día y la pasión de la noche. Por una parte, el círculo de tecnócratas – el equipo de Cavallo, Juan José Llach, Adolfo Sturzenegger – disciplinados, estudiosos, tratando con aciertos y errores de crear una cultura de la producción, el trabajo, el ahorro y el esfuerzo. Por otro lado, el entorno de Menem, esa corte renacentista de intrigantes, juglares y bufones, fomentando una cultura del ocio ostentoso, el gasto suntuario, la frivolidad, en un clima permanente de fiesta, espectáculo y juego.

Nas eleições presidenciais de 1999, Fernando de la Rúa foi eleito com um discurso que pregava a atenção ao “social” e ao combate à corrupção. No entanto, a decisão do novo presidente em seguir com a linha econômica do governo Menem custou-lhe sustentação ao longo dos meses seguintes:

Ya en el despenadero que llevará a la implosión del modelo, en 1999 es elegido el presidente Fernando de la Rúa, en una alianza entre el partido tradicional de las clases medias y una nueva fuerza popular, basada sobretudo en la necesidad de reinstaurar la ética y la justicia en la sociedad argentina. Su mandato se abre, otra vez, con una esperanza alternativa, para finalmente caer en manos de las mismas fuerzas que venían dominando el régimen anterior, pero que esta vez no pueden revertir el derrumbe hasta la implosión del modelo (...) con una de las mayores crisis políticas, sociales y económicas de la historia argentina. (HOPENHAYN E BARRIOS, 2002: 13-14).

As dificuldades econômicas alimentariam um “ciclo vicioso”, em que sua repercussão negativa sobre a opinião pública agravaria a crise de governabilidade do presidente Fernando de la Rúa o que, por sua vez, agravaria a percepção dos agentes quanto a sustentabilidade do regime de conversibilidade.

Rumors about default already existed when I took office at the Economy Ministry in March 2001. They had begun the previous October, after the resignation of Vice-president Carlos Alvarez and they had caused a draining of deposits from the Banking System of over 789 million of pesos in October 2000 and over 1,038 million in November 2000. (Cavallo, 2002a: 1).

Essa explicação para a agitação nos mercados financeiros em outubro e novembro de 2000 – baseada na necessidade de existência de apoio político que garanta a confiança na manutenção do regime de conversibilidade – segue a linha de argumentação que o próprio Cavallo manifestou em uma entrevista concedida em julho de 1996 (ao encerrar sua primeira gestão como Ministro da Economia e Obras

Públicas) sobre a necessidade de que o plano econômico fosse respaldado pela classe política, independente da pessoa que ocupasse o cargo de Ministro da Economia:

(...) la clave de la continuidad tanto de la estabilidad como de la reactivación económica que ya se ve claramente en el segundo trimestre de este año, y del proceso de crecimiento económico que fue tan vigoroso entre el '91 y el '94 y que estoy seguro que puede continuar vigoroso en lo que resta de la década, va a depender de que se mantengan las reglas de juego y de la seguridad que los inversores del interior y del exterior tengan sobre el mantenimiento de las reglas de juego. Y eso no depende del Ministro de Economía y Obras y Servicios Públicos, tampoco depende del presidente del Banco Central; eso depende fundamentalmente de la dirigencia política y particularmente de la dirigencia política del partido gobernante. Yo creo que la clave para que las expectativas sean favorables, para que sigan las inversiones, para que consigamos financiamiento, para que todo funcione bien, está en lo que digan y hagan los legisladores del partido justicialista en el congreso y por supuesto el resto de los miembros del gabinete y el propio presidente Menem. (CAVALLO, 2001: 324).

O componente político foi, portanto, importante para entender a rápida degradação do país, principalmente a partir de 1999, pois contribuiu de maneira significativa para elevar a percepção de risco quanto a sustentabilidade do regime de convertibilidade.

#### **4.2.5.2 A Corrupção**

Durante todo o período, mas principalmente na gestão de Carlos Menem, a corrupção no governo federal e nas províncias foi tema constante das discussões dos analistas e da opinião pública. Como é sabido, a corrupção, além de comprometer a arrecadação do Estado – arrecadação esta que seria útil na melhora dos indicadores fiscais –, atua no sentido de reduzir os benefícios dos recursos públicos destinados a minimizar os impactos negativos da crise sobre as classes menos favorecidas. Além disso, cria um fator a mais de custos de transação que desincentiva o investimento produtivo. A freqüente ocorrência de denúncias de casos de corrupção, também, reduz a credibilidade da classe política, que passa a ser contestada pela população<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Para uma discussão mais aprofundada acerca dos empecilhos que a corrupção cria para o processo de desenvolvimento econômico, cf. GARCIA e DA SILVA (1998) e KAUFMANN e KRAAY (2002).

Uma constatação de como é difundida a perspectiva de que a corrupção estaria entranhada no Estado argentino pode ser vista, por exemplo, na análise de STURZENEGGER (2003: 226):

(...) todos anhelamos una sociedad con empleados y funcionarios públicos intachables y celosos guardianes de los recursos públicos. (...) los argentinos vivimos con la sensación permanente de que hay un uso arbitrario de los recursos públicos. Además de los resonados casos IBM-Banco Nación o de la mafia del oro, sospechamos todo tipo de irregularidades: licitaciones arregladas, “ñoquis”, punteros, otorgamiento de jubilaciones que no corresponden, subsidios o exenciones impositivas hechas a medida y un sinnúmero de otros mecanismos mediante los cuales se rapiñan los recursos públicos.

A percepção de que a presidência menemista foi marcada pela corrupção está presente, por exemplo, na visão de HOPENHAYN E BARRIOS (2002: 13):

En suma, el régimen menemista entrega la economía nacional a la potestad de las fuerzas dominantes de los mercados internacionales, sin la contención del Estado, maniatado por las nuevas alianzas, minado por el pensamiento único fundamentalista del neoliberalismo y, como es sabido, por una plaga de corrupción exhibida desde los más altos niveles políticos y económicos de la sociedad argentina.

Outro autor que também possui esta percepção é ROMERO (2002: 19):

(...) las secciones del Estado dedicadas al control de los actores económicos privados se deterioraron, en parte por decisiones deliberadas, en el caso de las privatizaciones, y en parte por la corrupción. Vieja como el mundo, ésta creció fuertemente en dos momentos: el ya mencionado del Proceso y los diez años de gobierno Menem, en los que el país estuvo dirigido por una banda.

Para LO VUOLO (2001: 20):

Hoy el peligro en la Argentina no es el despotismo del rey ni el de las dictaduras militares o proletarias. Hoy el peligro es el despotismo de una democracia atrapada en la rigidez de los dogmas del saber convencional y el poder de facto de grupos privilegiados que, en nombre del anarquismo mercantil, se valen del control del Estado y de los mercados, para acumular sin pudor ganancias personales a costa de la sociedad. Hoy el peligro es un sistema político subordinado y cómplice de una autocracia económica que no expone su rostro pero que acciona de modo omnipotente y prepotente sobre la sociedad. Hoy el peligro es una plutocracia, que a veces se confunde con una cleptocracia, que corrompe a la democracia y al propio mercado.

Cavallo, em entrevista concedida em julho de 1996<sup>254</sup>, menciona a existência de pelo menos três focos de corrupção na sociedade argentina naquele instante: 1) a atuação de máfias em diversos segmentos da sociedade (inclusive no poder público), 2) a ocorrência de diversos tipos de irregularidades na concessão de aposentadorias e pensões e 3) problemas no funcionamento do sistema de saúde, envolvendo desvios e mau-uso de recursos públicos nos hospitais públicos, nas obras sociais, situação que seria extensiva aos serviços de saúde pré-paga. Para o autor, a explicação para a vigência da corrupção na sociedade argentina concentra-se nas limitações institucionais e de recursos financeiros para o bom funcionamento da Justiça:

En Argentina lamentablemente la combinación de mal equipamiento de la justicia por falta de recursos materiales, falta de personal, malas leyes de procedimientos, a veces también mala presentación por parte de los organismos recaudadores de las respectivas denuncias, y por muchas otras circunstancias a las que no me quiero referir en detalle, ocurre que cuando se hace una denuncia termina no imponiéndose sanción y a veces en la practica actúa la denuncia como un paraguas para el evasor, para que siga evadiendo especialmente cuando los recursos de amparo impiden a la DGI o a la Aduana perseguir a los evasores. (...) Eso tiene que cambiar. Yo aquí no estoy haciendo una acusación a ningún juez ni a ningún fiscal; hablo del sistema judicial que tenemos en la Argentina, que por múltiples razones deja impune la evasión, como deja impune a la corrupción, como deja impune otros tipos de delitos. Y eso tiene mucho que ver con la alta evasión impositiva de la Argentina. (CAVALLO, 2001: 332).

A situação da corrupção na Argentina parece não ter melhorado profundamente após o fim do governo Menem. A incapacidade de Fernando de la Rúa em combater as denúncias de corrupção – que estava entre suas promessas de campanha – e as denúncias de que o próprio presidente teria atuado no episódio de suborno para que fosse aprovada a reforma trabalhista em 2001 seria um dos motivos a alimentar a desconformidade da população com o presidente, o que por sua vez teria importância fundamental para que a população se mobilizasse pela sua saída do cargo:

Sólo los países que logran establecer la distancia exacta entre gobernantes y opositores están destinados a conservar la estabilidad política indispensable para obtener el desarrollo económico y social. Si la distancia entre los principales rivales políticos es excesiva, si da lugar a la intolerancia y hasta al odio, la continuidad de las políticas de Estado que llevan al desarrollo será imposible porque el principal empeño del nuevo gobierno será destruir la

---

<sup>254</sup> Reproduzida em CAVALLO (2001: 323-349).

herencia del anterior. Si la distancia es demasiado estrecha como lo demostró este triste episodio de los sobres de Pontaquarto<sup>255</sup>, los presuntos rivales, lejos de serlo, pasan a ser vistos como cómplices por la sociedad y surge el lema "que se vayan todos". (GRONDONA, 2003c)

Apesar da visão bastante difundida de que a difusão da corrupção no país esteve entre as causas da crise econômica, social e institucional do país, SEBRELI (2003: 427-428) atribui a esse fator uma importância pequena, e chega mesmo a criticar os analistas que atribuem um peso muito grande a esse fator por se tratar de uma explicação simplista do colapso argentino:

La corrupción, que había sido soslayada por la ciudadanía a favor de la estabilidad económica y de la fugaz prosperidad, ocupó el primer plano cuando estas condiciones favorables se desvanecieron. Sin embargo, el tema de la corrupción fue sobrevalorado: no era ni la única ni la principal causa de la crisis. Tampoco era inherente al menemismo; parte de los entornos de los gobernantes de la última década, no sólo los latinoamericanos sino los del Primer Mundo, conservadores, democristianos, o socialdemócratas, fueron procesados por corrupción. Por otra parte, las causas económicas de la crisis son difíciles de explicar para los periodistas y comunicadores y difíciles de comprender para el hombre común, resulta más fácil recurrir a análisis simplistas del tipo de "piove, governo ladro". No debe olvidarse, además, que las campañas moralizadoras contra la corrupción administrativa han sido uno de los recursos preferidos de todos los golpistas por la fácil repercusión en la sensibilidad de la opinión pública. Contribuía a esta unilateral explicación, la falta de sobriedad y la grosera ostentación de riquezas de la clase gobernante, que hacían fácil presa del periodismo de escándalo.

#### **4.2.6. Desincentivo ao Investimento Produtivo**

Para FERRER (1998: 102-103), ainda que o nível de poupança interna tenha melhorado consideravelmente nos anos noventa em relação aos deprimidos patamares históricos dos anos oitenta, um desempenho ainda melhor da economia seria possível se as taxas de reinversão de utilidades das empresas não fosse tão baixa e se a propensão ao consumo suntuário das elites argentinas não fosse tão grande.

Além da poupança no país ser baixa, uma parte significativa desta não estaria sendo direcionada ao mercado interno, e sim ao exterior. Para STURZENEGGER

---

<sup>255</sup> A expressão "sobres de Pontaquarto" faz referência justamente ao episódio de suborno de legisladores para a aprovação da reforma trabalhista. Pontaquarto, no cargo de secretário administrativo do Senado, seria o responsável por entregar aos legisladores os envelopes contendo o suborno.

(2003: 24), esse fenômeno deve-se à persistência de quebras nas “regras do jogo” que ocorreriam de tempos em tempos no país:

Si el estancamiento, que se prolonga desde el año 1975, se explica en gran medida por el miedo de los que podrían ahorrar e invertir en el país, como consecuencia de una gran inestabilidad en las reglas del juego, ya tenemos parte de la receta para generar crecimiento genuino: crear las condiciones, en términos de derecho de propiedad e incentivos a la inversión y al ahorro, que permitan la movilización del ahorro argentino en la Argentina.

Outro fator de desincentivo ao investimento produtivo na Argentina seria o incentivo que haveria no país ao ganho especulativo. Segundo FERRER (1998: 120):

Prevalece ahora la ganancia fundada en la especulación y la corrupción en vez de la creación de riqueza, el despilfarro escandaloso en medio de la pobreza y la desesperanza de la mayoría, la subordinación y la entrega de la propia riqueza en el altar de la visión fundamentalista de la globalización.

Essa realidade econômica do país também é retratada pela CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS (2002: 9), quando afirmam que “La reducción de la inversión productiva se operó en el marco y como consecuencia de la ampliación del excedente derivado hacia la inversión financiera (...)”, processo esse que seria responsável pelo aumento do desemprego, da redução dos salários pagos e do aumento de remessas de capitais ao exterior.

As possibilidades de ganhos especulativos, naturais em uma economia em que funciona a liberdade de circulação de capitais, acabou sendo incentivada também pelo desempenho fiscal do governo. CABALLERO (2000) e LÓPEZ MURPHY (2002a: 47) estendem sua análise sobre o endividamento público argentino aos efeitos que este teve sobre o financiamento à produção. A necessidade do governo em obter recursos para financiar a rolagem de sua dívida teria criado um efeito *crowding-out* que dificultava o acesso das pequenas empresas ao mercado de crédito, afetando o desempenho da atividade econômica, ao tornar atrativos os investimentos em títulos públicos em detrimento ao investimento produtivo.

#### 4.2.7. A Atuação do FMI

A maneira como o Fundo Monetário Internacional (FMI) assessorou a Argentina na condução do regime de conversibilidade ao longo da década de noventa e as decisões do fundo nos momentos finais do regime mereceram críticas severas de diversos analistas da crise argentina e do rol de atuação e políticas do FMI. O próprio FMI – IMF (2004) –, ao fazer uma retrospectiva sobre a sua atuação durante o regime de conversibilidade, faria um “mea culpa” a respeito de muitas das suas recomendações e decisões na década de noventa.

No geral, as críticas concentram-se em três pontos. O primeiro seria pela condescendência do FMI para com o mau desempenho dos indicadores macroeconômicos argentinos durante o período em que a Argentina crescia a taxas elevadas. O segundo seria quanto a inconveniência das políticas recessivas de ajuste fiscal recomendadas pelo FMI quando o país passou a ser vítima das desconfianças dos agentes internacionais. Por fim, o terceiro foco de críticas centra-se no comportamento do FMI quando a sustentabilidade do regime de conversibilidade mostrava-se praticamente impossível de acordo com os analistas, que criticam a decisão do FMI de liberar montantes significativos de créditos ao país na tentativa de sustentar um regime insustentável.

MUSSA (2002: 3), por exemplo, atribuiu ao FMI parte da responsabilidade pela crise que se verificaria adiante no país, por não haver pressionado suficientemente a Argentina no cumprimento das metas fiscais e por fornecer ampla ajuda financeira ao país mesmo quando os sinais do colapso argentino tornaram-se evidentes. Esse é um ponto de vista compartilhado por ESPERT (2004) que, a exemplo de MUSSA (2002), atribui a fatores internos a causa principal da crise:

(...) según el Gobierno fuimos al *default* sólo por culpa de la avaricia de los acreedores, que nos prestaban a tasas altas para obtener pingües ganancias, y por el FMI, que nos recomendó las políticas erróneas del Consenso de Washington. (...). Sin embargo, la realidad es que si bien prestamista y auditor comparten la responsabilidad (uno sabía el riesgo que asumía y el otro por haber realizado mala tarea de control crediticio), no son los responsables primarios, que sí es el Estado argentino, por haberse endeudado sistemáticamente durante 10 años hasta atragantarse a fines de 2001. Al FMI le cabe la responsabilidad, además, por no haber advertido de la incoherencia técnica entre una política fiscal expansiva financiada con deuda externa y una política cambiaria de tipo de cambio fijo. (ESPERT, 2004).



CIBILS *et alli* (2002: 11) também criticam a atuação do FMI, pelo seu aval a uma política econômica que mostrava inconsistências. Os autores criticam também as sugestões de políticas econômicas que seriam feitas pelo FMI quando a situação já se fazia mais crítica:

(...) el FMI efectivamente apoyó las políticas económicas implementadas en Argentina, incluso el mantenimiento de la convertibilidad hasta el 2001 con miles de millones de dólares en préstamos, como también con sus afirmaciones públicas. El FMI generalmente no presta dinero si se opone a las políticas económicas. La crisis actual muestra claramente que el FMI no solamente se rehúsa a otorgar préstamos cuando desaprueba políticas particulares, sino que ha usado su inmenso poder para convencer al gobierno que adopte una serie de políticas económicas, como así también para que modifique leyes y reinterprete la constitución en lo que a la relación con las provincias se refiere.

WEISBROT E BAKER (2002: 6), a exemplo de CIBILS *et alli* (2002), mencionam a atuação do FMI nas sugestões de políticas econômicas a serem adotadas. Para os autores, estas políticas teriam como resultado o aprofundamento do cenário econômico recessivo que já se verificava no país desde o segundo semestre de 1998:

El papel del FMI y de los organismos de crédito internacionales también es importante aquí. El Fondo utilizó la política del cambio fijo hasta el abismo, absorbiendo, junto con otros acreedores oficiales, una parte de aumento de la deuda floreciente de Argentina. A partir de diciembre de 1995 a septiembre 2001, la deuda argentina de estas instituciones se duplicó y más, de \$15 mil millones a \$33 mil millones. Durante el período, el Fondo insistió que un ajuste fiscal más era el clave de restablecer confianza y de la recuperación económica. Pero está claro que ninguna cantidad de corte del presupuesto, o el aumento de impuestos, habría podido salvar a Argentina de la mora y de la devaluación inevitable. Y según lo observado arriba, las políticas de austeridad ciertamente lastimaron a la economía argentina.

A visão de que as políticas sugeridas pelo FMI contribuiriam apenas para agravar a situação do país é compartilhada por ROCK (2002: 83), para quem “The severe retrenchment demanded by the IMF merely accentuated the negative effects of deflation, deepening the recession, accelerating capital flight and increasing the likelihood of eventual default” e KRUGMAN (2002):

El FMI podría haber ofrecido a la Argentina asesoramiento acerca de cómo escapar de su trampa monetaria. En vez de eso, sus funcionarios le prescribieron austeridad, y más austeridad, hasta el fin, como aquellos médicos

medievales que insistían en sangrar a sus pacientes y, si la sangría los agravaba, repetían el procedimiento.

A tentativa de corrigir os equívocos cometidos nos anos anteriores pela concessão de vultosos empréstimos à Argentina tem seu principal crítico em MUSSA (2002). Refletindo sobre os desembolsos do FMI em setembro de 2001, o autor afirma que:

In fact, however, the Fund's large September disbursement would do no more than postpone the catastrophe in Argentina by three months. This was known or should have been apparent to the top officials in the Fund and among the Fund's major members who together determined how the Fund would respond to Argentina's request for augmented support. Here there was a failure of intellectual courage – to face up to the realities of the situation in Argentina – and a failure of moral courage – to take the difficult decision to decline substantial additional support to policies that no longer had any reasonable chance of success. (MUSSA, 2002: 27).

Para STIGLITZ (2004), a posição que assumiu o FMI de criticar abertamente a política econômica argentina a partir do início de 2001 só ajudou a trazer mais instabilidade ao país:

Me refiero a toda esta gente que supuestamente configura la disciplina del mercado. En algún sentido, son los mercados los que tienen que ser más disciplinados porque es su dinero el que corre riesgo. Pero tuvieron pésimo criterio. Creo que el FMI empeoró las cosas. Porque se supone que el FMI es el experto. Y le dieron a la Argentina la calificación de "A +". Eso les hizo más cómodo a los inversores volcar su dinero en las buenas épocas. Después, fueron de "A +" a "F -". El FMI empeoró las fluctuaciones al exagerar en sus críticas y sus alabanzas.

Para LLACH (2003), esta mudança de postura do FMI para com o regime de conversibilidade seria fruto da mudança na postura dos Estados Unidos para com os regimes de câmbio fixo ao assumir Paul O'Neil o cargo de Secretário do Tesouro no início do governo de George W. Bush:

Fue muy poco serio que declarasen a Carlos Menem en el año 98 campeón mundial de las reformas. Luego cambió el gobierno norteamericano y no se avisó que cambiaban las reglas de juego. (...). Este giro consistía en decir: "Los regímenes de cambio fijo fueron, no van más". Y en segundo lugar, que el default no era mala palabra, sino que era buena para que así pagaran un costo los acreedores privados, y no los gobiernos del Grupo de los 7. Pero si eso se hubiera avisado, conversado y discutido, se podría haber hecho una salida mucho más ordenada y mucho menos traumática de la convertibilidad. Esa salida tuvo un costo tremendo: aumento de la pobreza, indigencia y

desempleo... El unilateralismo es una característica de la administración Bush que no se da sólo en ese aspecto. Pero con un país al cual se lo había presentado como el paradigma del éxito tres años antes, no fue serio.

#### **4.3. BALANÇO DO PERÍODO 1989-2001**

Se, numa divisão cronológica, o período 1989-2002 pode ser abordado como um todo graças a determinados pontos de similaridade política e econômica – a presidência de Carlos Menem no período 1989-1999, o processo de reformas econômicas, a vigência do regime de conversibilidade –, em termos de desempenho econômico é possível desmembrar esse intervalo em três sub-períodos. O primeiro compreende desde a posse de Menem em julho de 1989 até a implantação do Plano de Convertibilidade, em abril de 1991. O segundo refere-se aos “anos dourados” do regime de conversibilidade que, como vimos, na verdade escondiam inconsistências que mais tarde seriam determinantes para se entender o que ocorreu no terceiro intervalo, iniciado no segundo semestre de 1998. Neste último o plano de conversibilidade começou a ruir, levando o país em direção ao colapso econômico e social que eclodiria em dezembro de 2001 e à decretação do fim do regime em janeiro de 2002.

O primeiro desses sub-períodos teria mais similaridades com o cenário que caracterizou o país desde meados dos anos setenta, até mesmo pela crônica situação que o novo presidente recebia de seu antecessor. A inflação era uma constante fonte de apreensão por parte das autoridades econômicas e o quadro fiscal era caótico. Ainda que os diferentes planos econômicos anunciados propiciaram uma importante melhora das contas públicas e do balanço de pagamentos, no entanto eram insuficientes para controlar satisfatoriamente o processo inflacionário e permitir a retomada do crescimento de uma economia enferma depois de um período de quinze anos de rápido declínio e que sofria com a persistência dos conflitos distributivos entre patrões e empregados e com as constantes desvalorizações da moeda nacional.

Além de promover uma melhora dos indicadores macroeconômicos indispensáveis para o sucesso do Plano de Conversibilidade adotado em abril de 1991, este período comportou também o início do conturbado processo de reformas

estruturais com os objetivos de reduzir o peso do Estado no funcionamento da economia e de dinamizar o sistema produtivo argentino através do processo de privatizações e de uma importante abertura comercial do país. O debate a respeito dessas reformas é muito intenso e divide opiniões. De um modo geral, poucos autores defendem a persistência do modelo que vigorava no país até então, mas a maneira como o processo foi conduzido e, principalmente, seus efeitos, são bastante questionados pela literatura. De fato, o sistema produtivo argentino, principalmente as pequenas e médias indústrias argentinas, sofreram drasticamente com a abrupta exposição à concorrência externa, a exemplo do que havia ocorrido na experiência liberalizante de Martínez de Hoz e seus seguidores no período 1976-1983. Ainda que existam evidências de que o país tenha apresentado, principalmente na primeira metade da década de noventa, um importante ganho de produtividade, este trouxe junto um crescimento significativo do desemprego mesmo no período 1991-1998, quando o país cresceu a uma das taxas mais elevadas de sua história contemporânea. Assistiu-se também no país um rápido processo de deterioração da qualidade do emprego e o aumento da desigualdade social, agravando o processo que vinha se desenhando desde a segunda metade da década de setenta. Mesmo assim, alguns autores defendem que o declínio do país a partir de 1998 estaria relacionado à interrupção do processo de reformas desde 1996.

Como mencionado, o país vivenciou no período 1991-1998 um acelerado processo de expansão econômica graças a uma conjunção de fatores: o êxito do regime de conversibilidade em controlar o processo inflacionário (permitindo a recuperação dos salários reais e o alargamento no horizonte dos investimentos), as perspectivas abertas aos investidores estrangeiros pelo amplo processo de reconstrução da infra-estrutura do país, a melhora do quadro fiscal, a significativa expansão das exportações graças ao Mercosul e, principalmente, o favorável cenário internacional, que permitiu ao país retornar aos mercados internacionais de capitais e repetir o mesmo equívoco dos militares: confiar exageradamente no endividamento externo.

O ano de 1995 forneceu uma amostra de que a estratégia argentina de crescimento era vulnerável. Uma destas vulnerabilidades, apontada por muitos autores, é o atrelamento do ciclo argentino aos movimentos no fluxo de divisas, no que poderia ser caracterizado como um crescimento orientado pelo endividamento

externo. Ainda que o crescimento a altas taxas tenha retornado em 1996, as vulnerabilidades persistiam e seriam agravadas por um mau manejo das variáveis macroeconômicas. Uma linha explicativa da crise do regime de conversibilidade atribui esse processo ao descontrole fiscal por parte do governo central e das províncias. Ainda que este fator seja importante, não pode ser tomado como único determinante. Um fator que, sem dúvida, seria determinante para a insustentabilidade do regime foi a gradual perda de competitividade dos bens produzidos na Argentina devido à valorização real do peso ao longo da década. Isto ficou explícito quando, em 1999, a Argentina perdeu, subitamente, competitividade junto a seu principal mercado comprador – o Brasil – devido à desvalorização do real ocorrida em janeiro desse ano.

Esse exemplo nos leva a tomar em consideração a importância dos fatores externos adversos para se entender o agravamento da crise, principalmente a partir da crise asiática de 1997. Se, ao que tudo leva a crer, os principais determinantes do colapso do regime de conversibilidade foram os problemas na sua estrutura, agravados pelos problemas de má execução, os fatores externos teriam sido os responsáveis por acelerar os efeitos negativos das inconsistências do regime ao elevar o serviço da dívida externa e por impulsionar as autoridades econômicas a elevarem as taxas de juros internas.

Por fim, deve-se destacar que o FMI teve importante participação na crise do regime de conversibilidade, principalmente por não ter exigido a correção de rumo à medida que o regime mostrava suas inconsistências. Quando o FMI deu-se conta do quão crítica era a situação dos indicadores macroeconômicos, a instituição apelaria ao seu velho receituário recessivo que claramente agravou a situação, ao conter o crescimento e, assim, aumentar o desemprego e comprometer ainda mais a arrecadação. Alguns autores criticam o fato de que o FMI abandonou o país à própria sorte ao recusar a liberação, no início de dezembro de 2001, de parcela do empréstimo acordado. No entanto, devemos levar em consideração que o país há muito tempo descumpria os acordos estabelecidos e que a instituição tinha contribuído significativamente para operações tais como a “blindagem financeira” no final de 2000 e o “*megacanje*” de junho de 2001, cujo único resultado foi adiar um final inevitável, tornando ainda mais profunda a crise que viria ocorrer.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou investigar, através de uma incursão pela história econômica, política e social da Argentina – com especial atenção para os últimos trinta anos – os possíveis determinantes que expliquem o porquê da Argentina ter apresentado nesse intervalo desempenho econômico tão decepcionante, mesmo em comparação com outros países latino-americanos afetados pelos mesmos movimentos, favoráveis ou prejudiciais, da dinâmica da economia mundial. Uma primeira constatação que pode ser extraída do presente trabalho é a de que esta realidade não pode ser atribuída a um único determinante. Portanto, análises centradas apenas nos condicionantes externos, na má condução das políticas econômicas implantadas ou até mesmo nos aspectos meramente institucionais pecariam pela excessiva simplificação da complexa realidade que caracterizou o sistema econômico, político e institucional argentino nos últimos trinta anos.

O cenário externo, de fato, atuou em diversas circunstâncias como uma barreira a um melhor desempenho econômico interno. Nos anos setenta, o país enfrentou as repercussões negativas sobre sua balança comercial e seu sistema produtivo de dois choques do petróleo e de diferentes momentos em que os termos de troca lhe resultaram desfavoráveis, dada a queda nos preços das *commodities* no mercado internacional. Nos anos oitenta, o fechamento do fluxo de capitais estrangeiros destinados ao país – em virtude da elevação das taxas de juros internacionais e, ainda mais significativamente, após a moratória mexicana de 1982 –, bem como a necessidade de se realizar significativas remessas de capitais a título de pagamento de juros sobre sua vultosa dívida externa levaram a Argentina a tornar-se um exportador de poupança, o que obviamente atuaria contra as possibilidades de crescimento econômico de um país que já sofria com o seu baixo nível de poupança interna. Essa desfavorável situação na conta capital ocorreria concomitantemente a um processo de queda nos preços das *commodities* nos mercados internacionais que atingiria sua maior gravidade em 1987, refletindo negativamente sobre a balança comercial do país. Isso contribuiu, assim, para tornar

o esforço de saldar os compromissos da dívida externa em algo ainda mais comprometedor do crescimento econômico argentino, ao demandar uma redução mais significativa das importações, inclusive as de bens de capital. Nos anos noventa, após o êxito inicial do regime de conversibilidade e da renegociação de sua dívida externa no âmbito do Plano Brady, o país aproveitou-se de um cenário internacional de elevada liquidez para voltar a ser um grande receptor de poupança externa. No entanto, a exemplo do que também havia ocorrido no período 1977-1980, essa poupança não teria sido utilizada eficientemente para gerar as transformações necessárias da capacidade produtiva do país. Por outro lado, a combinação entre diversos choques externos ligados a crises financeiras em outros países emergentes (México em 1994, países do sudeste asiático em 1997, Rússia em 1998 e Brasil em 1999) e uma série de equívocos de política econômica – sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional – que permitiu a excessiva valorização do peso argentino e a expansão do endividamento interno e externo, acabariam criando uma armadilha que levou o país à necessidade de realizar um ajustamento de sua política cambial em condições extremamente desfavoráveis.

Apesar da difícil realidade internacional que coube ao país enfrentar nesse período, é fato que essa era a realidade enfrentada por muitos países emergentes que tiveram um desempenho bastante favorável no período (como Chile, China, Coreia do Sul e Índia) e mesmo por outros países emergentes que pelo menos tiveram um desempenho medianamente satisfatório (como Brasil, México e Rússia). Portanto, o apelo limitado às adversidades do cenário internacional não é suficiente para se entender em sua totalidade o por quê da Argentina ter mostrado uma redução de seu PIB *per capita* no período 1975-2001.

Os fatores de natureza interna, assim, parecem ter desempenhado um papel ainda mais determinante na explicação do fenômeno aqui discutido. O fracasso das diferentes linhas de política econômica adotadas no país durante o período estariam, como pudemos averiguar, entre os responsáveis por não criar no país um ambiente macroeconômico estável que incentivasse a poupança interna e o investimento produtivo no país. Apesar do intenso debate entre críticos das políticas denominadas por alguns como “neoliberais” e críticos das políticas de cunho nacionalista ou desenvolvimentista, o fato é que nenhuma das experiências baseadas em uma ou outra vertente conduziu o país a um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.

Nem as políticas de concertação nacional de José Ber Gelbard durante as presidências de Juan D. Perón e Isabelita Perón, nem as políticas de viés keynesiano de Bernardo Grinspun e tampouco a heterodoxia mesclada com ingredientes ortodoxos do Plano Austral e seus derivados na gestão de Juan V. Sourrouille produziram no país um impulso persistente de desenvolvimento econômico. Por outro lado, as experiências ortodoxas – muitas vezes inspiradas pelas recomendações dos organismos internacionais – tampouco se mostraram bem sucedidas. São freqüentes às referências à natureza destrutiva de políticas nesse sentido, como o “Rodrigazo” de 1975, a revolução no sistema econômico argentino pretendida por Martinez de Hoz mediante sua política de liberalização comercial e financeira, e mesmo as tentativas gradualistas realizadas durante a gestão de Sourrouille. É verdade que o regime de conversibilidade de Carlos Menem e Domingo Cavallo, com todo o seu viés liberal, seria a experiência econômica de maior sucesso no período, permitindo uma rápida recuperação do desastroso desempenho econômico argentino no período 1975-1990 e o fim do processo inflacionário que tanto acometeu o país desde a metade do século e, especialmente, a partir de 1975. No entanto, a despeito do êxito nessas duas áreas, o regime de conversibilidade seria vítima de algumas de suas inconsistências, agravadas pelos reveses do cenário externo a partir da crise mexicana de 1994 e por um mau gerenciamento das variáveis macroeconômicas, as quais trouxeram de volta problemas comuns na economia argentina durante os últimos trinta anos, entre eles o mau gerenciamento das contas públicas e a valorização cambial. Especialmente o primeiro desses problemas, endêmico na economia argentina, freqüentemente gerava um efeito *crowding-out* que absorvia do sistema financeiro capitais que poderiam ser destinados ao investimento privado; mais ainda, até a implantação do regime de conversibilidade, ele estava por trás do constante descontrole das variáveis monetárias e do processo inflacionário. Este problema seria minimizado pelas regras do regime de conversibilidade e pelo apelo ao financiamento externo. Isto, porém, favoreceu a acumulação de um volume tal de endividamento externo que, agravado pela questão da valorização cambial que criava restrições à capacidade exportadora do país, faria ressurgir as dificuldades no gerenciamento do balanço de pagamentos e no pagamento da dívida externa.



No entanto, torna-se extremamente difícil dissociar – ainda mais no caso argentino – as decisões e resultados das políticas econômicas do contexto político e institucional do país. Tomando-se em consideração somente o período de quase trinta anos ao que se dedicou o presente trabalho, constatamos que o país viveu um golpe de Estado (1976), a ocorrência de golpes dentro do próprio golpe (a destituição dos presidentes Viola em 1981 e de Galtieri em 1982) e, mesmo após a normalização democrática a partir de 1983, somente um dentre os cinco presidentes que tomaram posse até 2002 – Carlos Menem – cumpriu sua gestão até o fim. Essa instabilidade institucional refletiu, principalmente no período 1975-1989, a intensa conflitividade presente no seio da sociedade argentina. Exemplos abundaram: além do tradicional conflito distributivo entre patrões e empregados em um ambiente de inflação persistente, somaram-se os conflitos no interior do peronismo, no interior da corporação militar e entre esta e o Estado, entre os sindicalistas e o Estado, entre a Igreja e o Estado, entre a oposição peronista e o governo Alfonsín, entre outros, sem esquecer o maior deles: o clima de violência gerado pela guerrilha e seus adversários no início dos anos setenta, que seria um dos componentes responsáveis pelo período da repressão indiscriminada da ditadura militar. Tamanha conflitividade teria repercussão sobre as diretrizes de política econômica, como no caso das experiências liberalizantes de Martínez de Hoz e Carlos Menem, e as medidas de cunho distribucionistas dos ministros Gelbard e Bernardo Grinspun. Essa conflitividade também comprometeria a sustentação dos diversos planos adotados, como foi o caso das pressões por reajustes salariais no caso do “Rodrigazo” e no Plano Austral, a recusa dos empresários em contribuir com os controles de preços implantados tanto durante os governos peronistas como nos planos Austral e Primavera durante o governo de Alfonsín e também durante os primeiros dois anos da gestão de Carlos Menem. Nesse sentido, devem ser lembradas também as constantes demandas dos empresários por subsídios e incentivos públicos e a resistência desse setor e da oposição peronista contra as reformas estruturais impulsionados pela equipe econômica de Raúl Alfonsín, presidente este que teria seu poder enfraquecido também pelos focos de pressão exercidas pelos militares, pelos sindicalistas e por uma população que depositava exageradas esperanças no retorno à ordem democrática. Durante a vigência do regime de conversibilidade, a cobrança dos governadores e a atuação oposicionista dos peronistas seriam fontes

de pressão sobre os gastos públicos e enfraqueceriam o poder do presidente Fernando de la Rúa.

Ainda no plano institucional, outros dois pontos foram destacados pelos autores aqui analisados. O primeiro seria a forte presença da corrupção no setor público e na sociedade argentinas (que parece ter sido uma característica marcante do país no período). Uma ampla literatura enfatiza os efeitos negativos da corrupção para o desenvolvimento econômico de um país. O segundo ponto seria a ocorrência de casos isolados de violação ao direito de propriedade, como foram o Plano BONEX em 1990 e o “corralito”, ao final da gestão de Fernando de la Rúa, cujos efeitos seriam importantes para explicar o desprestígio que gozam as instituições financeiras no país e a indignação da população para com as autoridades.

Outros pontos constantemente levantados pelos autores, agora no plano estrutural, foram a demora na realização das reformas estruturais e a qualidade das reformas realizadas. As reformas financeira e aduaneira realizadas na gestão de Martínez de Hoz sob o pretexto de melhorar a produtividade argentina produziram resultados claramente negativos sobre o sistema produtivo argentino, principalmente no que tange ao setor manufatureiro, que ao final da gestão dos militares havia encolhido 12,4% em relação a 1975. A resistência de Alfonsín em afrontar decididamente um necessário processo de reformas estruturais seria apontada por alguns autores como um dos determinantes para a perpetuação no país de um sistema produtivo ineficiente que tinha como símbolo as deficitárias empresas estatais. Carlos Menem abraçaria, até de maneira exagerada, o processo de reformas estruturais na economia argentina. Essa postura, no entanto, deu lugar a um acalorado debate: se por um lado existem autores que atribuem à paralisação (e até mesmo, a reversão) das reformas a partir de 1996 uma das causas fundamentais para a perda de competitividade argentina, por outro existe um grande número de autores que atribuem a estas reformas (ou mais propriamente, à maneira como foram conduzidas) muitas das mazelas econômicas e sociais que afligiram o país principalmente a partir de 1998, como a destruição das pequenas e médias empresas de capital nacional, a explosão dos indicadores de desemprego e pobreza e o aumento persistente da desigualdade social.

Em suma, pode-se concluir do presente trabalho que as explicações para a estagnação argentina nas últimas três décadas não pode ser atribuída a um fator

isolado, seja ele as políticas protecionistas, as políticas neoliberais, a instabilidade político-institucional ou o cenário externo adverso. Na verdade, todos estes fatores se combinaram de maneira perversa nesse período, se auto-alimentando e se alimentando uns aos outros para explicar o fracasso de um país que até meados dos anos setenta dispunha de parte significativa das condições necessárias para se manter na liderança entre os países latino-americanos mais promissores. Cabe ao país analisar friamente estes determinantes e pensar soluções para eles, de modo que não se repita nos próximos trinta anos a performance decepcionante das três décadas passadas.

## BIBLIOGRAFIA

- AGUINIS, Marcos (2002), *O Atroz Encanto de Ser Argentino*. São Paulo: BEI Comunicação.
- BAKER, Dean e WEISBROT, Mark (2002), *The Role of Social Security Privatization in Argentina's Economic Crisis*. Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research, abril. Disponível em: <http://www.cepr.net>.
- BARRO, Robert J. (1997), "Economic Growth and Convergence". In: Barro, Robert J., *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*. Massachusetts: MIT Press.
- BÉRTOLA, Luis e PORCILE, Gabriel (2002), *Rich and Enpooverished Cousins: Economic Performance and Income Distribution in Southern Settler Societies*. Paper apresentado no XIII International Economic History Congress, Buenos Aires, julho.
- BONETTO, Maria S. e PIÑERO, Maria T. (2000), "El Discurso Sobre el Trabajo en Argentina". In: Kon, Anita *et alli* (cords.), *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.
- BRAILOVSKY, Antonio E. (1982), *1880-1982 Historia de las Crisis Argentinas: Un Sacrificio Inútil*. 4ª. Edição. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- BRODA, Miguel A. (2004), "No Repitamos los Errores del Pasado". *Diario La Nación*, Buenos Aires, 16-05-2004.
- BRODERSOHN, Mario S. (1974), "Política Económica de Corto Plazo, Crecimiento e Inflación en la Argentina, 1950-1972". In: Universidad Nacional de La Plata, *Problemas Económicos Argentinos: Diagnósticos y Políticas*. Buenos Aires: Ediciones Macchi, 1974.
- BUSCAGLIA, Marcos A. (2002), *The Economics and Politics of Argentina's Debacle*. (First Draft). Disponível em: <http://www.iae.edu.ar/mbuscaglia>.
- CABALLERO, Ricardo J. (2000), *Macroeconomic Volatility in Latin America: A View and Three Case Studies*. National Bureau of Economic Research Working Papers nº 7782, julho.

- CACHANOSKY, Roberto H. (2002), "La Convertibilidad, Agotada por el Déficit Fiscal y el Endeudamiento". *Diario La Nación*, Buenos Aires, 02-01-2002.
- CANITROT, Adolfo e SIGAL, Silvia (1994), "Economic Reform, Democracy and the Crisis of the State in Argentina". In: Nelson, J. M. (ed.), *A Precarious Balance Volume II – Democracy and Economic Reforms in Latin America*. California: Institute for Contemporary Studies, 1994.
- CANUTO, Otaviano (1999), *Regimes de Política Monetária em Economias Abertas*. Texto para Discussão IE/UNICAMP, Campinas, nº 92, dezembro.
- CARAMAZZA, Francesco e AZIZ, Jahangir (1998), *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Economic Issues n. 13, abril. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- CASAS, Juan Carlos (1993), *Um Novo Caminho para a América Latina: O Modelo, as Mudanças e as Razões que Vêm Dando Certo*. Rio de Janeiro: Record.
- CASTRO, Jorge (1998), *La Tercera Revolución*. Buenos Aires: Catálogos S.R.L..
- CAVALLO, Domingo (2001), *Pasión por Crear*. Buenos Aires: Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2002a), *The Fight to Avoid Default and Preserve Convertibility*. Buenos Aires, abril. Disponível em: <http://www.cavallo.com.ar>.
- \_\_\_\_\_ (2002b), *An Institutional Coup*. Buenos Aires, abril. Disponível em: <http://www.cavallo.com.ar>.
- CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS (2002), *Shock Distributivo, Autonomia Nacional y Democratización: Aportes para Superar la Crisis de la Sociedad Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios y Formación de la CTA, novembro. Disponível em: <http://www.cta.org.ar/instituto>.
- CHESNAIS, François (1996), *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.
- CIBILS, Alan B., WEISBROT, Mark e KAR, Debayani (2002), *Argentina Desde la Cesación de Pagos: El FMI y la Depresión*. Washington D.C.: Center For Economic and Policy Research, setembro. Disponível em: <http://www.cepr.net>.
- CONESA, Eduardo (2000), *Qué Pasa en la Economía Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

- CORTÉS CONDE, Roberto (1974), *Hispanoamerica: La Apertura al Comercio Mundial – 1850-1930*. Buenos Aires: Paidós.
- CURADO, Marcelo e CANUTO, Otaviano (2001), “Modelos de Crises Cambiais de ‘Terceira Geração’ Versus Fatos Estilizados na América Latina”. *Economia e Sociedade*. Campinas, (16): 43-64, junho.
- DAGNINO PASTORE, José M. (1988), *Crónicas Económicas: Argentina, 1969-1988*. Buenos Aires: Editorial Crespillo.
- DAMILL, Mario, FANELLI, José M. e FRENKEL, Roberto (1994), *Shock Externo y Desequilibrio Fiscal: La Macroeconomía de América Latina en los Ochenta: Argentina*. Documento CEDES/105, Serie Economía. Buenos Aires: CEDES.
- DELGADO, Tania (2000), “Desarmando el Continente. Fuerzas Armadas y Neoliberalismo en América Latina”. In: Kon, Anita *et alli* (cords.), *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2000.
- DIARIO LA NACIÓN. Vários Números. Buenos Aires. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar>.
- DÍAZ ALEJANDRO, Carlos F. (1970), *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Heaven: Yale University Press.
- DOMÍNGUEZ, Jorge (2004), “La Argentina Tuvo un Golpe de Mala Suerte”, *Diário La Nación*, Buenos Aires, 19-05-2004.
- DORNBUSCH, Rudiger (1995), “Progress Report on Argentina”. In: Dornbusch, Rudiger e Edwards, Sebastian (eds.), *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.
- DORNBUSCH, Rudiger e DE PABLO, Juan Carlos (1990), “Debt and Macroeconomic Instability in Argentina”. In: Sachs, Jeffrey D. (org.), *Developing Country Debt and Economic Performance (Vol. 2): Country Studies – Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.
- ENGERMAN, Stanley L. e SOKOLOFF, Kenneth L. (2003), *Institutional and Non-Institutional Explanations of Economic Differences*. National Bureau of Economic Research Working Papers nº 9989, setembro.

- ESPERT, José L. (2004), "Las Realidades que Crea el Gobierno". *Diário La Nación*, Buenos Aires, 06-06-2004.
- FELDSTEIN, Martin (2002), "Argentina's Fall: Lessons from the Latest Financial Crisis". *Foreign Affairs*, Vol. 8, nº2, março/abril.
- FERNÁNDEZ, Roque B. (1983), "La Crisis Económico-Financiera de Argentina". In: Houtven, Leo Van *et alli*, *América Latina: Deuda, Crisis y Perspectivas*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispanica, 1984.
- FERRER, Aldo (1981) [1963], *La Economía Argentina*. 15ª. Edição. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1983), "La Ortodoxia en la Argentina". In: Houtven, Leo Van *et alli*, *América Latina: Deuda, Crisis y Perspectivas*. Madrid: Ediciones de Cultura Hispanica, 1984.
- \_\_\_\_\_ (1998), *El Capitalismo Argentino*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica [3ª reimpressão: 2001].
- FIGUEROA, Gregorio A. C. (2003), "A la Altura de los Tiempos". *Todo es Historia*, Año XXXVI, nº 437, pp. 4-5, Buenos Aires, dezembro.
- FLICHMAN, Guillermo (1990), "The State and Capital Accumulation in Argentina", In: Anglade, Christian e Fontin, Carlos (eds.), *The State and Capital Accumulation in Latin America – Vol. 2: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Peru, Uruguay, Venezuela*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990.
- FREDIANI, Ramón O. (1993), *Políticas de Estabilización y Reforma Estructural en Argentina*. Serie Estabilización y Reforma Estructural. Buenos Aires: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung – CIEDLA.
- GARCIA, Fernando e DA SILVA, Marcos F. G. (1998), *The Political Economy of Corruption: Institutional Design and Public Agent's Choice*. Texto apresentado no seminário sobre "A Nova Economia das Instituições", realizado na FEA/USP em agosto de 1998, junho (First Draft).
- GASTALDI, Santiago, RÍOS, Susana N. e BUCHIERI, Flavio (2000), "Acerca del Marco Subyacente de las Políticas Neoliberales: El Impacto de la Devaluación Brasileña Sobre la Economía Argentina". In: Kon, Anita *et alli* (cords.), *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

- GERCHUNOFF, Pablo e LLACH, Lucas (1998), *El Ciclo de la Ilusión y el Desencanto: Un Siglo de Políticas Económicas Argentinas*. Buenos Aires: Ariel.
- GONDRA, Luis Roque (1943), *Historia Económica de la Republica Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- GORANSKY, Jacob (1982), "En Torno de las Orientaciones Ideológicas de las Políticas Económicas de 1976-82". In: Goransky, Jacob, *Argentina: Un Caso Singular de Decadencia en el Capitalismo*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 2002.
- \_\_\_\_\_ (1983), "Opinión Sobre el Desenvolvimiento de la Economía Argentina y las Características de su Crisis". In: Goransky, Jacob, *Argentina: Un Caso Singular de Decadencia en el Capitalismo*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 2002.
- \_\_\_\_\_ (1986), "Plan Austral: La Hora de la Verdad". In: Goransky, Jacob, *Argentina: Un Caso Singular de Decadencia en el Capitalismo*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 2002.
- \_\_\_\_\_ (1998), "El Plan de Convertibilidad en Argentina, Ocho Años Después". In: Goransky, Jacob, *Argentina: Un Caso Singular de Decadencia en el Capitalismo*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 2002.
- GRONDONA, Mariano (2003a), "Lo que Vió y Verá Kirchner en sus Viajes". *Diario La Nación*, Buenos Aires, 20-07-2003.
- \_\_\_\_\_ (2003b), "La Concepción del Poder, de Menem a Kirchner". *Diario La Nación*, Buenos Aires, 24-08-2003.
- \_\_\_\_\_ (2003c), "Más Allá de las Coimas y del Odio, la Nueva Moncloa". *Diario La Nación*, Buenos Aires, 14-12-2003.
- HOBBSBAWN, Eric J. (1995), *Era dos Extremos: O Breve Século XX*. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra [11ª. reimpressão: 1998].
- \_\_\_\_\_ (1998), *A Era dos Impérios: 1875-1914*. 5ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- HOPENHAYN, Benjamín e BARRIOS, Alejandro (2002), *Las Malas Herencias: ¿Qué Dejan los Gobiernos que se Van?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND (2001), *Letter of Intent of the Government of Argentina*. Washington D.C., maio. Disponível em: <http://www.imf.org>.

\_\_\_\_\_ (2004), *Report on the Evaluation of the Role of the IMF in Argentina, 1991-2001*. Washington D.C., junho. Disponível em: <http://www.imf.org>.

KAUFMANN, Daniel e KRAAY, Aart (2002), *Growth Without Governance*. Washington D.C.: The World Bank. Disponível em: <http://www.worldbank.org>.

KIGUEL, Miguel A. (1999), *The Argentine Currency Board*. Serie de Documentos de Trabajo del CEMA, Buenos Aires, nº 152.

KIGUEL, Miguel A. e LIVIATAN, Nissan (1995), "Stopping Three Big Inflations: Argentina, Brazil and Peru". In: DORNBUSCH, Rudiger e EDWARDS, Sebastian (eds.), *Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East*. Chicago: The University of Chicago Press, 1995.

KOSACOFF, Bernardo e RAMOS, Adrián (2002), *Reformas de Política, Estrategias Empresariales y el Debate Sobre el Crecimiento Económico en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL.

KRUEGER, Anne (2002), *Crisis Prevention and Resolution: Lessons from Argentina*. Apresentação na conferência "The Argentine Crisis" promovido pelo National Bureau of Economic Research em 17-07-2002. Disponível em: <http://www.nber.org>.

KRUGMAN, Paul (2002), "Llorando con la Argentina". *Diario La Nación*, Buenos Aires, 02-01-2002.

LAVAGNA, Roberto (2003), "Discurso del ministro de Economía, Roberto Lavagna, en la apertura de la reunión por el 40° aniversario de la Fundación de Investigaciones y Estudios Latinoamericanos (FIEL), realizada en Buenos Aires el 3 de abril de 2003". Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar>.

LANDES, David. S. (1998), *The Wealth And Poverty of Nations: Why Some Are So Rich And Some So Poor*. New York: W. W. Norton & Company.

LEYBA, Carlos (2004), "Perón Real". *Revista Debate*, nº 67, pp. 34-35, Buenos Aires, junho.

LLACH, Juan J. (2003), "Llach: 'Está en Crisis el Paradigma Neoliberal'". *Diario La Nación*, Buenos Aires, 13-09-2003.

LOBATO, Mirta Z. e SURIANO, Juan (2000), *Nueva Historia Argentina: Atlas Histórico de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

LÓPEZ MURPHY, Ricardo (1999), "Nuestra Organización Institucional". In: López Murphy, Ricardo, *Coherencia de un Pensamiento*. Buenos Aires: Perfil Libros, 2003.

\_\_\_\_\_ (2001), "La Organización de una Sociedad Exitosa". In: López Murphy, Ricardo, *Coherencia de un Pensamiento*. Buenos Aires: Perfil Libros, 2003.

\_\_\_\_\_ (2002a), "Las Causas de la Crisis Argentina". In: López Murphy, Ricardo, *Coherencia de un Pensamiento*. Buenos Aires: Perfil Libros, 2003.

\_\_\_\_\_ (2002b), "La Oportunidad Perdida". In: López Murphy, Ricardo, *Coherencia de un Pensamiento*. Buenos Aires: Perfil Libros, 2003.

\_\_\_\_\_ (2002c), "¿Qué Funcionó Mal en la Convertibilidad?". In: López Murphy, Ricardo, *Coherencia de un Pensamiento*. Buenos Aires: Perfil Libros, 2003.

LO VUOLO, Rúben M. (2001), *Alternativas: La Economía Como Cuestión Social*. Buenos Aires: Grupo Editor Altamira.

LUNA, Félix (1983), *Golpes Militares y Salidas Electorales*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

MADDISON, Angus (1970), *Economic Progress and Policy in Developing Countries*. New York: W. W. Norton & Company.

\_\_\_\_\_ (1989), *The World Economy in the 20<sup>th</sup> Century*. Paris: OECD.

MARGARITI, Antonio I. (1996), *Economía, Sociedad y Estado: Ensayos sobre el Plan de Convertibilidad*. Rosario: Fundación Libertad.

MARKWALD, Ricardo (2000), "A Política Exterior Argentina: de Alfonsín a Menem". *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, ano XIV, nº 63 p. 8-19, abr/jun.

MARTINEZ, Tomaz E. (1986), "Una Civilización de la Barbarie". In: Martínez, Tomaz E., *El Sueño Argentino*. Buenos Aires: Planeta, 1999.

- MEIER, Gerald M. e RAUCH, James E. (2000) (eds.), *Leading Issues in Economic Development*. 7ª. Edição. New York: Oxford University Press.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2004), *Crecimiento, Empleo y Precios*. Análisis Nº 1, Año 1, abril. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción. Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar>.
- MISHKIN, Frederic S. (1996), *Understanding Financial Crisis: A Developing Country Perspective*. National Bureau of Economic Research Working Papers nº 5600, maio.
- MODIANO, Eduardo (1990), "A Ópera dos Três Cruzados: 1985-1989". In: Abreu, Marcelo de Paiva (org.), *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana*. 7ª. Reimpressão. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- MUCHNIK, Daniel (1998), *Argentina Modelo: De la Furia a la Resignación – Economía y Política entre 1973 y 1998*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- MUSSA, Michel (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*. Washington D.C.: Institute for International Economics. Disponível em: <http://www.iie.com>.
- NORTH, Douglass C. (1995), "The New Institutional Economics and Third World Development". In: Harris, John; Hunter, Janet e Lewis, Colin M. (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge, 1995.
- PALERMO, Vicente (2000), "¿Mejorar para empeorar? La Dinámica Política de las Reformas Estructurales Argentinas". In: Kon, Anita *et alli* (cords.), *Costos Sociales de las Reformas Neoliberales en América Latina*. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2000.
- PORTANTIERO, Juan C. (2003), "¿Por Qué Ganó Alfonsín?". *Todo es Historia*, Ano XXXVI, nº 437, pp. 24-31, Buenos Aires, dezembro.
- PORZECANSKI, Arturo (2002), *Argentina: The Root Cause Of The Disaster*. Apresentação na conferência "The Argentine Crisis" promovido pelo National Bureau of Economic Research em 17-07-2002. Disponível em: <http://www.nber.org>.
- PREBISCH, Raúl (1987), *A Crise do Desenvolvimento Argentino: Da Frustração ao Crescimento Vigoroso*. São Paulo: Edições Vértice.

RAPOPORT, Mario (1997), "La Globalización Económica: Ideologías, Realidad, Historia". In: Rapoport, Mario, *Tiempos de Crisis, Vientos de Cambio: Argentina y el Poder Global*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002.

\_\_\_\_\_ (2000), "Tres Momentos de la Política Exterior Argentina". In: Rapoport, Mario, *Tiempos de Crisis, Vientos de Cambio: Argentina y el Poder Global*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002.

\_\_\_\_\_ (2001), "Los Procesos de Endeudamiento Externo en la Argentina". In: Rapoport, Mario, *Tiempos de Crisis, Vientos de Cambio: Argentina y el Poder Global*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002.

\_\_\_\_\_ (2002), "La Crisis Argentina se Proyecta desde el Pasado". In: Rapoport, Mario, *Tiempos de Crisis, Vientos de Cambio: Argentina y el Poder Global*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma, 2002.

\_\_\_\_\_ (2003), *Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2000)*. 2ª. Edição. Buenos Aires: Ediciones Macchi.

ROCK, David (2002), "Racking Argentina". *New Left Review*, nº 17, pp. 55-86, setembro-outubro.

RODRIK, Dani (2000). *Development Strategies for the Next Century*. Disponível em: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg>.

ROMERO, Luis A. (2000), *Argentina: Una Crónica Total del Siglo XX*. Buenos Aires: Aguilar.

\_\_\_\_\_ (2001), *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. 2ª. Edição. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica [3a. reimpressão: 2002].

\_\_\_\_\_ (2002), *La Nueva Argentina y La Vieja Argentina: Una Mirada Al Siglo XX*. Seminário Sobre a Argentina. Brasília: IPRI. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/ipri>.

ROMERO, María del Huerto e CALZADA, Julio (2001), "Las Inversiones Españolas en Argentina (1990-1999)". In: Marcos Costa Lima (org.), *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo: Cortez, 2001.

SACHS, Jeffrey D. (1990), "Introduction", In: Sachs, Jeffrey D. (org.), *Developing Country Debt and Economic Performance (Vol. 2): Country Studies – Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

- SEBRELI, Juan J. (2003), *Crítica de las Ideas Políticas Argentinas: Los Orígenes de la Crisis*. 5ª Edição. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN ECONÓMICA Y REGIONAL (2000), *El Proceso de Privatizaciones en Argentina Desde una Perspectiva del Balance de Pagos*. Disponível em: <http://www.mecon.gov.ar>.
- SOURROUILLE, Juan V. (1983), *Política Económica y Procesos de Desarrollo. La Experiencia Argentina entre 1976 y 1981*. Estudios e Informes de la CEPAL nº 27. Santiago de Chile: Naciones Unidas/CEPAL.
- STIGLITZ, Joseph (2003), Entrevista ao jornal *O Estado de São Paulo*, 07-07-2003, p. B-8.
- \_\_\_\_\_ (2004), Entrevista ao Diário La Nación, Buenos Aires, 17-03-2004.
- STURZENEGGER, Federico (2003), *La Economía de los Argentinos: Reglas de Juego para una Sociedad Próspera y Justa*. Buenos Aires: Planeta.
- TAYLOR, Alan M. (1994), *Three Phases of Argentine Economic Growth*. National Bureau of Economic Research Historical Paper, nº 60, outubro.
- VIANA, Francisco (1992), *Argentina: Civilização e Barbárie – A História Argentina Vista da Casa Rosada*. 2ª. Edição. São Paulo: Atual Editora.
- VINOCUR, Pablo e HALPERÍN, Leopoldo (2004), *Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los Años Noventa*. Serie Políticas Sociales, nº 85. CEPAL – División de Desarrollo Social, Santiago del Chile, abril.
- WEISBROT, Mark e BAKER, Dean (2002), *¿Qué Sucedió en Argentina?* Washington D.C.: Center for Economic and Policy Research, janeiro. Disponível em: <http://www.cepr.net>.
- WILLIAMSON, John (2002), *Did the Washington Consensus Fail?* Washington D.C: Institute for International Economics. Disponível em: <http://www.iie.com>.
- WITHERS, William (1964), *The Economic Crisis in Latin America*. Londres: The Free Press of Glencoe.
- YOURNET, Eduardo (2003), *Argentina: Una Nación que Aún No Fue*. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Disponível em <http://www.iigov.org>.